

Prof. Dr. Christoph Vedder |

Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg [Hrsg.]

## Europäisches Unionsrecht

EUV | AEUV | GRCh | EAGV

Handkommentar

2. Auflage

mit den vollständigen Texten  
der Protokolle und Erklärungen

**Dr. Dominik Eisenhut**, LL.M. (UCL), Lehrbeauftragter, Universität der Bundeswehr München | **Prof. Dr. Astrid Epiney**, LL.M., Université de Fribourg | **Prof. Dr. Volker Epping**, Leibniz Universität Hannover | **Prof. Dr. Hans-Peter Folz**, Karl-Franzens-Universität Graz | **Prof. Dr. Ulrich M. Gassner**, Universität Augsburg | **Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg**, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) | **Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer**, Universität Innsbruck | **Dr. Manuel Indlekofer**, LL.M. (Chicago-Kent), Rechtsanwalt, München | **Prof. Dr. Daniel-Erasmus Khan**, Universität der Bundeswehr München | **Dr. Stefan Lorenzmeier**, LL.M. (Lugd.), Universität Augsburg | **Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff**, Ph.D.h.c., MAE, Universität Heidelberg | **Prof. Dr. Eckhard Pache**, Universität Würzburg | **Dr. Szabolcs Petrus**, LL.M., Lehrbeauftragter, Universität Augsburg | **Prof. Dr. Michael Rodi**, Universität Greifswald | **Prof. Dr. Henning Rosenau**, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg | **Prof. Dr. Matthias Rossi**, Universität Augsburg | **Dr. Klaus Schwichtenberg**, Richter, Amtsgericht Göppingen | **Prof. Dr. Christoph Vedder**, Universität Augsburg



Nomos

facultas



DIKE

- 11 Ein zusätzlicher neuer Weg wurde mit dem „Investitionsplan für Europa“ beschritten, den der neue Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im November 2014 vorstellte. Im Mittelpunkt stand die Gründung eines Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSl).<sup>4</sup> In diesem Rahmen sollen Mittel aus dem EU-Haushalt (16 Mrd. Euro) und der EIB (5 Mrd. Euro) unter Einbeziehung von Marktkapital „gehebelt“ werden, um innerhalb von 3 Jahren (2016 – 2018) Investitionen in Höhe von 315 Mrd. Euro zu ermöglichen. Die Kommission hat dem Gesetzgeber eine Verlängerung des Programms bis 2020, eine Erhöhung der öffentlichen Beteiligung auf 33,5 Mrd. Euro (26 Mrd. haushaltsfinanziert, 7,5 Mrd. EIB) sowie des angestrebten Investitionsvolumens auf 500 Mrd. Euro vorgeschlagen („EFSl 2.0“).<sup>5</sup>

## Titel II Finanzvorschriften

### Artikel 310 (ex-Artikel 268 EGV) [Haushaltsgrundsätze; Haushaltsplan; Haushaltsdisziplin; Betrugsbekämpfung]

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben der Union werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt.

Der jährliche Haushaltsplan der Union wird vom Europäischen Parlament und vom Rat nach Maßgabe des Artikels 314 aufgestellt.

Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.

(2) Die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr entsprechend der Verordnung nach Artikel 322 bewilligt.

(3) Die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben setzt den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraus, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe entsprechend der Verordnung nach Artikel 322 eine Rechtsgrundlage erhalten, soweit nicht diese Verordnung Ausnahmen vorsieht.

(4) Um die Haushaltsdisziplin sicherzustellen, erlässt die Union keine Rechtsakte, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, ohne die Gewähr zu bieten, dass die mit diesen Rechtsakten verbundenen Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union und unter Einhaltung des mehrjährigen Finanzrahmens nach Artikel 312 finanziert werden können.

(5) <sup>1</sup>Der Haushaltsplan wird entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt. <sup>2</sup>Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Union zusammen, um sicherzustellen, dass die in den Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach diesem Grundsatz verwendet werden.

(6) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen nach Artikel 325 Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen.

<p><b>I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang</b>..... 1</p> <p>1. Entstehung der Norm..... 1</p> <p>2. Haushalts- und Finanzgrundsätze..... 3</p> <p><b>II. Haushaltsgrundsätze, Schutz der finanziellen Interessen</b>..... 4</p> <p>1. Haushaltsfunktionen und Haushaltsgrundsätze..... 4</p> <p>2. Einzelne Haushalts- und Finanzgrundsätze..... 6</p>	<p>a) Grundsatz der Vollständigkeit und Grundsatz der Einheit, Abs. 1..... 6</p> <p>b) Grundsatz der Jährlichkeit, Abs. 1 UA 2..... 9</p> <p>c) Grundsatz des Haushaltsausgleichs, Abs. 1 UA 3.... 12</p> <p>d) Grundsatz der Vorherigkeit..... 14</p> <p>e) Grundsatz der sachlichen Rechtsgrundlage, Abs. 3... 15</p>
---	---

<sup>4</sup> VO 2015/1070 vom 25. Juni 2015, ABl. L 169/1.

<sup>5</sup> Mitteilung vom 14.9.2016, COM(2016) 597 final.

f) Grundsatz der Haushaltsdisziplin, Abs. 4 .....	17	k) Grundsatz der Transparenz .....	25
g) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Abs. 5 .....	20	l) Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit .....	26
h) Grundsatz der Gesamtdeckung .....	21	m) Grundsatz der Recheneinheit .....	27
i) Bruttoprinzip .....	22	3. Schutz der finanziellen Interessen der Union, Abs. 6 .....	28
j) Grundsatz der Spezialität .....	23		

## I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** In Anknüpfung an Art. I-53 EVV fasst die Norm verschiedene Haushalts- und Finanzgrundsätze zusammen, die im EGV in unterschiedlichen Bestimmungen verankert waren. Im Einzelnen korrespondieren Abs. 1 UA 1 mit Art. 268 UA 1 EGV, Abs. 1 UA 3 mit Art. 268 UA 3 EGV, Abs. 2 mit Art. 271 UA 1 EGV, Abs. 4 mit Art. 270 EGV, Abs. 5 mit Art. 274 Abs. 1 EGV und Abs. 6 mit Art. 280 Abs. 1 EGV.

Neben kleineren Modifizierungen sind fünf **Unterschiede** zwischen Art. 310 und den entsprechenden Bestimmungen im EGV hervorzuheben: Erstens spricht Abs. 1 vom Haushaltsplan der Union und differenziert insoweit als unmittelbare Konsequenz der Aufgabe der Säulenstruktur<sup>1</sup> nicht mehr zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft auf der einen Seite und den Ausgaben der Unionspolitiken auf der anderen Seite. Zweitens bestimmt Abs. 3 nunmehr ausdrücklich, dass die Ausführung der in den Haushaltsplan eingestellten Ausgaben grundsätzlich einen verbindlichen sachlichen Rechtsakt der Union voraussetzt. Drittens erstreckt sich die Deckungsnotwendigkeit für Ausgaben gem. Abs. 4 Hs. 1 auf die Union und nicht nur auf die Kommission. Viertens verpflichtet auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gem. Abs. 5 ausdrücklich die Union und nicht allein die Kommission. Fünftens betont Abs. 4 Hs. 2 in Ergänzung des Art. 312 AEUV, dass die Mittelanträge im mehrjährigen Finanzrahmen nicht nur vom Haushaltsgesetzgeber, sondern auch vom sachlichen Gesetzgeber als Obergrenze zu beachten sind.

2. **Haushalts- und Finanzgrundsätze.** Die Norm fasst einige, nicht alle der Haushaltsgrundsätze zusammen, die regelmäßig im gesamten **Haushaltskreislauf** der Union von der Festlegung des Haushaltsplans über dessen Ausführung bis hin zur Entlastung der Kommission zu beachten sind. Im Einzelnen lassen sich der Norm entnehmen:

- Grundsatz der Vollständigkeit und Grundsatz der Einheit (Abs. 1 UA 1),
- Grundsatz der Jährlichkeit (Abs. 1 UA 2),
- Grundsatz des Haushaltsausgleichs (Abs. 1 UA 3),
- Grundsatz der Haushaltsdisziplin (Abs. 4),
- Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Abs. 5).

Das in Abs. 3 normierte Erfordernis einer sachlichen Rechtsgrundlage für die Mittelausführung dürfte eher als **Finanzgrundsatz** zu qualifizieren sein, ohne dass eine exakte terminologische Unterscheidung zwischen Haushalts- und Finanzgrundsätzen möglich oder geboten wäre. Gleiches gilt für den in Abs. 6 angesprochenen Schutz der finanziellen Interessen der Union, der an dieser Stelle nur im Grundsatz betont und im Übrigen durch Art. 325 AEUV konkretisiert wird.

## II. Haushaltsgrundsätze, Schutz der finanziellen Interessen

1. **Haushaltsfunktionen und Haushaltsgrundsätze.** Die Bedeutung der von Art. 310 hervorgehobenen Haushalts- und Finanzgrundsätze ist nur vor dem Hintergrund der Funktionen zu verstehen, die dem Haushaltsplan der EU zukommen. Mit der Finanzwissenschaft lassen sich vier Funktionen öffentlicher Haushalte unterscheiden:<sup>2</sup>

1 Vgl. hierzu Rossi, ZJS 2010, 49.

2 Vgl. GSH/Bieber, Vorbem. Art. 310 – 325 AEUV Rn. 6 f.; CR/Waldhoff, Art. 310 AEUV Rn. 9 f.

- Die **finanzpolitische Funktion** besteht in der Veranschlagung der zur Ausgabendeckung erforderlichen Finanzmittel.
  - Die **politische Programmfunktion** kommt in den entsprechend dem Grundsatz der Spezialität vorzunehmenden Festsetzungen der Mittel nach Höhe und Zweck zum Ausdruck: Der Haushaltsplan ist stets ein politisches Handlungsprogramm in Zahlen.
  - Die **Kontrollfunktion** des Haushaltsplans basiert auf der rechtlichen Bindung der ihn vollziehenden Organe, insbesondere also der Kommission, an die in ihm enthaltenen Festsetzungen: Sie ermöglicht die Überprüfung der zahlenmäßigen und rechnerischen Richtigkeit und Rechtmäßigkeit ebenso wie der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.
  - Die **wirtschaftspolitische Funktion**, die bei nationalen Haushalten darin besteht, dass diese aufgrund ihres Volumens erheblichen Einfluss auf die allgemeine konjunkturelle Entwicklung nehmen können, steht bei dem Haushalt der EU im Hintergrund: Zu gering ist sein Volumen, um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung maßgeblich beeinflussen zu können.<sup>3</sup> Gleichwohl sind Teilbereiche des EU-Haushalts, etwa im Agrarbereich, sowie die verschiedenen von den Verträgen vorgesehenen und im Haushalt ausgewiesenen Umverteilungen zwischen wohlhabenderen und weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten<sup>4</sup> geeignet, der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vereinzelt Impulse zu geben.
- 5 Um diese verschiedenen Funktionen zu gewährleisten, haben sich Haushaltsgrundsätze herausentwickelt, die als Maßstab für die Haushaltsaufstellung, -ausführung und -kontrolle dienen. Rechtliche Bedeutung erlangen sie regelmäßig erst durch ausdrückliche Normierung, wenngleich sie im Einzelfall auch aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen abgeleitet werden mögen. Doch auch bei normativer Verankerung wie in Art. 310 bleiben sie als Grundsätze offen für Ausnahmen und Durchbrechungen, die zum Teil schon im Vertrag selbst angeordnet werden. Ihre konkrete Ausgestaltung ist darüber hinaus der Haushaltsordnung<sup>5</sup> und somit dem einfachen europäischen Gesetzgeber vorbehalten. Den primärrechtlichen, der Ausgestaltung durch die Haushaltsordnung entzogenen Kern der Haushaltsgrundsätze zu bestimmen, wird im Einzelfall sehr schwierig sein. Gleichwohl ist ihre ausdrückliche Normierung nicht ohne Bedeutung: Sie signalisiert, dass etwaige von der Haushaltsordnung vorgesehene Ausnahmen der rechtlichen Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund bedürfen. Darüber hinaus wirkt sie als politischer Maßstab sowohl auf den Erlass der Haushaltsordnung als auch auf die Festlegung und die Ausführung der einzelnen Haushaltspläne ein: Abweichungen von den Grundsätzen sind vor allem auch politisch zu verantworten.<sup>6</sup>
- 6 2. Einzelne Haushalts- und Finanzgrundsätze. a) Grundsatz der Vollständigkeit und Grundsatz der Einheit, Abs. 1. Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit sind *alle* Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Dürfen also keine vorhersehbaren Einnahmen oder Ausgaben außer Ansatz bleiben, wirkt der Grundsatz nach zwei Seiten: Er verbietet die Überbudgetierung der Einnahmen aufgrund von unrealistischen Schätzungen und die Unterbudgetierung der fällig werdenden Ausgaben. Durch den Zwang zur umfassenden Veranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben soll gewährleistet werden, dass der Haushaltsplan den Organen der EU ebenso wie der Öffentlichkeit jederzeit einen

3 Der Haushalt 2015 macht mit einem Volumen von rund 146 Mrd. Euro etwa 0,96 % des Bruttonationaleinkommens der 28 Mitgliedstaaten aus.

4 Zum Finanzausgleich s. Lienemeyer, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 2002, S. 262 ff.

5 Seit dem 1.1.2013 gilt die neue Haushaltsordnung VO Nr. 966/2012 für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der VO Nr. 1605/2002 v. 25.10.2012, ABl. 2012 L 298/1 (i.F. HO 2012).

6 Zur allgemeinen Bedeutung der Haushaltsgrundsätze vgl. Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 1236 ff.; Waldhoff, HStR V, § 120; zur Bedeutung der Grundsätze in der EU vgl. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 177 ff.; CR/Waldhoff, Art. 310 AEUV Rn. 21; GSH/Bieber, Art. 310 EGV Rn. 3.

vollständigen Überblick über die Gesamtheit der finanziellen Verhältnisse der Union vermittelt.<sup>7</sup>

Ergänzt wird der Grundsatz der Vollständigkeit durch den Grundsatz der Einheit. Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben in *den*, also in einen einzigen, Haushaltsplan einzusetzen. Dieser Grundsatz beugt einer Zersplitterung in unübersichtliche **Teilhaushalte** vor, verhindert die wirtschaftliche Verselbstständigung einzelner Organe oder sonstiger Einrichtungen der Union und steht vor allem **Schatten- und Nebenhaushalten** entgegen.<sup>8</sup>

Trotz dieser wichtigen Bedeutung der beiden Haushaltsgrundsätze werden unter dem Regime des AEUV und der HO 2012 verschiedene Finanzaktivitäten nicht vom Haushaltsplan der Union umfasst. Das gilt zunächst für die **Anleihe- und Darlehensoperationen** der Union, die gem. Art. 49 Abs. 1 lit. d i) HO 2012 nur „pro memoria“<sup>9</sup> in den Haushaltsplan eingesetzt werden. Dadurch entsteht keine Genehmigungsfunktion.<sup>10</sup> Aus Gründen der Transparenz sind die Garantien für Anleihe- und Darlehensoperationen der Union aber in den Haushaltsplan einzusetzen, insbes. im Rahmen des EFSM, vgl. Art. 7 Abs. 2 HO 2012. Auch der **Europäische Entwicklungsfonds**, dessen Sonderstellung auf einem Vertrag der Mitgliedstaaten über die Durchführung des AKP-Partnerschaftsabkommen beruht, findet sich nicht im Haushaltsplan.<sup>11</sup> Weiterhin werden die Finanztätigkeiten der **Europäischen Investitionsbank (EIB)** nicht vom Haushaltsplan der Union umfasst. Dies rechtfertigt sich formal mit der eigenen Rechtspersönlichkeit der EIB,<sup>12</sup> begegnet bei materieller Betrachtung aber erheblichen Bedenken, weil die Union die juristische Eigenständigkeit der EIB in zunehmendem Maße nutzt, um ohne Entscheidungen der Haushaltsbehörde Anleihen aufnehmen und Darlehen vergeben zu können.<sup>13</sup> Entsprechendes gilt für die gleichsam mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Europäische Zentralbank (EZB), vgl. Art. 127 f. AEUV, Erwägungsgrund (3) und Art. 2 lit. b Hs. 2 HO 2012. Schließlich verfügen auch einige der **dezentralen Einrichtungen und Agenturen** über eigene Haushalte. Sämtliche dieser Ausnahmen verletzen mit den Grundsätzen der Vollständigkeit und der Einheit vor allem die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments. Mit dem Anspruch der Finanzvorschriften der Verträge, Haushaltsgrundsätze für den Haushaltsplan der Union und nicht mehr den der Gemeinschaft sowie bestimmter Politiken der Union zu normieren, sind diese Ausnahmen nicht vereinbar.<sup>14</sup>

**b) Grundsatz der Jährlichkeit, Abs. 1 UA 2.** Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit wird der Haushaltsplan jeweils für ein Jahr aufgestellt und bewilligt. Er findet seine normative Grundlage nicht nur in Abs. 1 UA 2, sondern auch in Art. 312 Abs. 3 UA 2 AEUV und Art. 313 AEUV sowie in der im Kapitel 3 verwendeten Terminologie „Der Jahreshaushaltsplan“. Dabei entspricht das Haushaltsjahr gem. Art. 313 dem Kalenderjahr. Der Grundsatz steht in engem Zusammenhang mit dem **Grundsatz der zeitlichen Spezialität**. Während der Jährlichkeitsgrundsatz die Länge der Haushaltsperiode bestimmt, bewirkt der Grundsatz der zeitlichen Spezialität eine auf diese Haushaltsperiode begrenzte Mittelbindung.<sup>15</sup> Der Jährlichkeitsgrundsatz bezweckt insbesondere, die Kontrolle der Haushaltsaufstellung und -ausführung zu erleichtern. Darüber hinaus ermöglicht er es den Haushaltsbehörden, ihre politischen Prioritäten neu zu überdenken und gegebenenfalls zu korrigieren.

<sup>7</sup> GS/Bieber, Art. 310 AEUV Rn. 4.

<sup>8</sup> Birk, Das Haushaltsrecht der EG, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, 1995, § 6 Rn. 18.

<sup>9</sup> „p.m.“.

<sup>10</sup> Storr, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht – Politiken der Union, § 9 Rn. 129.

<sup>11</sup> Zur Zulässigkeit der Budgetierung außerhalb des Gesamthaushaltsplans EuGH, Rs C-316/91, Parlament/Rat, Slg 1994, I-625; kritisch dagegen GS/Bieber, Art. 268 EGV Rn. 6 u. 8.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 308 Abs. 1 AEUV.

<sup>13</sup> Peffekoven, Finanzen der EU, 1994, S. 93, bezeichnet die Aktivitäten der EIB deshalb auch als Schattenhaushalt.

<sup>14</sup> Differenzierter GS/Bieber, Art. 310 AEUV Rn. 8; CR/Waldhoff, Art. 310 AEUV Rn. 22; näher zur Problematik Rossi (Fn. 6), S. 185 ff.

<sup>15</sup> Birk (Fn. 8), § 6 Rn. 13.

- 10 **Doppelhaushalte** verstießen, sollten sie von der Haushaltsordnung ermöglicht werden, nicht gegen das Jährlichkeitsprinzip, sofern die Mittel nur nach Jahren getrennt zu veranschlagen wären.
- 11 Die strikte Anwendung des Grundsatzes der Jährlichkeit steht in einem Spannungsverhältnis zur Notwendigkeit, auf unvorhergesehene Ereignisse hinreichend flexibel reagieren zu können. Deshalb ermöglicht Art. 316 Abs. 1 AEUV als vertragsunmittelbare Ausnahme vom Jährlichkeitsgrundsatz, Mittel auf das folgende Haushaltsjahr zu übertragen. Personalausgaben sind von dieser Möglichkeit explizit ausgenommen. Die HO 2012 normiert mit der Zulässigkeit verschiedener **Mittelübertragungen** weitere Ausnahmen vom Jährlichkeitsgrundsatz, die im Interesse einer flexiblen Haushaltsführung größtenteils geboten erscheinen (→ AEUV Art. 316 Rn. 4). Die Formulierung „nach der gemäß Art. 322 festgelegten Haushaltsordnung“ in Art. 316 Abs. 2 AEUV ist insofern als „Gesetzes“-vorbehalt zu verstehen.
- 12 c) **Grundsatz des Haushaltsausgleichs**, Abs. 1 UA 3. Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs schreibt in formeller Hinsicht die zahlenmäßige Übereinstimmung der Einnahmen und Ausgabenseite des Haushaltsplans der EU<sup>16</sup> und in materieller Hinsicht die Realisierbarkeit der veranschlagten Einnahmen und die Finanzierbarkeit der vorgesehenen Ausgaben vor. Entsprechend der Ausgestaltung des Grundsatzes durch Art. 17 Abs. 1 HO 2012 wird dabei nur der Ausgleich zwischen den Einnahmen und den **Zahlungsermächtigungen** gesucht, während die **Verpflichtungsermächtigungen** außer Betracht bleiben.<sup>17</sup> Besonders gefordert wird der Grundsatz weniger in der Bewilligungs- als vielmehr in der Vollzugsphase des Haushaltskreislaufs, in der es regelmäßig zu einem Abweichen der Ist-Werte von den veranschlagten Soll-Werten kommt. Um die Abweichungen auf der Ausgabenseite möglichst gering zu halten, wird der Grundsatz der Ausgeglichenheit durch den in Abs. 4 verankerten **Grundsatz der Haushaltsdisziplin** gestärkt, nach dem nicht finanzierbare Maßnahmen zu unterlassen sind.
- 13 Zur Zulässigkeit einer **Kreditfinanzierung** verhält sich der Grundsatz nicht: Ein etwaiger negativer Saldo zwischen den erwarteten Einnahmen und den geplanten Ausgaben ermächtigt noch nicht zur Aufnahme von Krediten. Ihre Zulässigkeit bestimmt sich vielmehr allein nach dem auf der Grundlage von Art. 311 Abs. 3 AEUV beschlossenen Eigenmittelbeschluss.
- 14 d) **Grundsatz der Vorherigkeit**. Nach dem Grundsatz der Vorherigkeit ist der Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres, für das er gelten soll, festzulegen. Er folgt schon aus der planerischen Funktion des Budgets, findet seine normative Grundlage darüber hinaus aber vor allem in den von Art. 314 AEUV vorgegebenen Fristen des Haushaltsverfahrens. Gleichwohl hat die Wahrnehmung der von Art. 314 AEUV eingeräumten Verfahrensrechte der an der Festlegung des Haushaltsplans beteiligten Organe Vorrang vor der Einhaltung des Grundsatzes der Vorherigkeit. Seine Verletzung führt auch nicht zur Vertragswidrigkeit des verspätet festgelegten Haushaltsplans, sondern nur zur Anwendung des in Art. 315 AEUV geregelten **Nothaushaltsrechts**. Auch die nach Art. 41 HO 2012 möglichen **Berichtigungshaushaltspläne** stellen eine zulässige Durchbrechung des Grundsatzes der Vorherigkeit dar.
- 15 e) **Grundsatz der sachlichen Rechtsgrundlage**, Abs. 3. Als gegenüber dem EGV neue Regelung bestimmt Abs. 3, dass die Ausführung der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben grundsätzlich eines verbindlichen sachlichen Rechtsakts der Union bedarf. Der Haushaltsansatz ist somit regelmäßig nur notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Ausgabe von Gemeinschaftsmitteln. Dies ist zwar seit 1990 durch eine entsprechende Bestimmung in der Haushaltsordnung<sup>18</sup> anerkannt und vom EuGH 1998 zumindest für „bedeutende Gemeinschaftsaktionen“ auch deutlich hervorgehoben worden,<sup>19</sup> war in der Vergangenheit gleichwohl immer wieder streitig. Auch Abs. 3 löst die Frage nur im

16 Vgl. dazu EuGH, Rs C-284/90, Rat/Parlament, Slg 1992, I-2277 Rn. 31.

17 Zu dadurch entstehenden Risiken vgl. Rossi (Fn. 6), S. 221 f.

18 Art. 54 HO 2012 spricht insofern von „Basisrechtsakten“.

19 EuGH, Rs C-106/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg 1998, I-2729; kritisch hierzu GS/Bieber, Art. 274 EGV Rn. 11 ff.

Grundsatz und erlaubt es der Haushaltsordnung, Ausnahmen von diesem Grundsatz vorzusehen. Dabei mag auch die Frage geklärt werden, ob der Rat in Rechtsakten eine Mitentscheidung von Ausschüssen über die Verwendung bewilligter Mittel vorsehen darf.<sup>20</sup>

Mit der durch die Verträge bewirkten zunehmenden, aber noch immer nicht vollständigen Kongruenz zwischen den haushaltsrechtlichen und den sachlich-rechtlichen Befugnissen des Parlaments verliert die Normierung des Grundsatzes der sachlichen Rechtsgrundlage zwar ein wenig an Brisanz, bleibt aber für die **Kompetenzabgrenzung** zwischen Rat und Parlament als primäre Legislativorgane auf der einen Seite und der Kommission als vorrangiger Exekutivbehörde auf der anderen Seite von Bedeutung. Wenn darüber hinaus auch Rechte Dritter betroffen sind, indiziert der Grundsatz zugleich die Reichweite des rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalts.

f) **Grundsatz der Haushaltsdisziplin, Abs. 4.** Der Grundsatz der Haushaltsdisziplin bedeutet, dass bei der ausgabenwirksamen Rechtsetzung der Union stets die jeweils verfügbaren Eigenmittel zu berücksichtigen sind. Der Grundsatz ist mit dem durch den Wechsel von der Beitrags- zur **Eigenmittelfinanzierung** bedingten Wandel von einem Ausgaben- zu einem **Einnahmenhaushalt** entstanden. Seine besondere Relevanz erhält er vor allem dadurch, dass der Haushalt der Union nach Maßgabe der bisherigen Eigenmittelbeschlüsse grundsätzlich nicht über Kredite finanziert werden darf (→ AEUV Art. 311 Rn. 8). Konkretisiert wird der Grundsatz durch eine **Interinstitutionelle Vereinbarung**.<sup>21</sup> Eine zusätzliche Verordnung des Rates<sup>22</sup> wurde wegen anderweitiger sachspezifischer Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin aufgehoben.<sup>23</sup>

Der **Anwendungsbereich** des Grundsatzes beschränkt sich auf Rechtsakte mit **erheblichen** Auswirkungen auf den Haushaltsplan und somit auf solche, die die im Haushaltskreislauf üblicherweise auftretenden Schwankungen deutlich übersteigen.<sup>24</sup> Adressat des Grundsatzes ist nicht – wie nach Art. 270 EGV – allein die Kommission, sondern die Union. Sämtliche ihrer Organe, insbesondere das Parlament und der Rat, werden demnach verpflichtet, keine ausgabenwirksamen Rechtshandlungen vorzunehmen, die nicht finanziert werden können. Der dabei anzuwendende **Maßstab** ist ein doppelter: Die mit den Rechtsakten verbundenen Ausgaben müssen sowohl mit den veranschlagten Eigenmitteln der Union als auch mit den Vorgaben des mehrjährigen Finanzrahmens im Einklang stehen. Für den Fall, dass die Eigenmittel ausnahmsweise die Mittelsätze des mehrjährigen Finanzrahmens übersteigen, erlangt dieser dadurch über Art. 312 AEUV hinaus auch für den sachlichen Gesetzgeber Bedeutung.

Wegen der binnengerichteten Zielsetzung des Grundsatzes soll sich seine **Verletzung** nur im Verhältnis zwischen den Organen auswirken, nicht jedoch zur Rechtswidrigkeit der beschlossenen Rechtsakte führen.<sup>25</sup> Diese Beschränkung führt jedoch nicht zu dem für die Gewährleistung der Haushaltsdisziplin notwendigen Sanktionsdruck und ist deshalb aufzugeben. Schäden Dritter sind gegebenenfalls nach den **Haftungsregelungen** des Art. 340 AEUV zu beseitigen.

g) **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Abs. 5.** Nach diesem Grundsatz sind die Haushaltsmittel sparsam, wirtschaftlich und wirksam zu verwenden.<sup>26</sup> Seine besondere Bedeutung für den **Vollzug** des Haushaltsplans wird durch Art. 317 Abs. 1 S. 1 AEUV unterstrichen. Er gebietet nach dem **Maximalgrundsatz**, mit den gegebenen Mitteln eine größtmögliche Aufgabenverwirklichung anzustreben, und nach dem **Minimalgrundsatz**, ein gegebenes Ziel mit den geringstmöglichen Mitteln zu erreichen. Bei der Anwendung dieser Maximen steht den beteiligten Organen zwar ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Zugleich ist der

20 Vgl. hierzu EuGH, Rs 16/88, Kommission/Rat, Slg 1989, 3457 sowie Schwarze/Schoo, Art. 317 AEUV Rn. 11 f.; GHN/Magiera, Art. 317 AEUV Rn. 6 ff.

21 Interinstitutionelle Vereinbarung v. 2.12.2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung, ABl. 2013 C 373/1.

22 VO 2040/2000 v. 26.9.2000, ABl. 2000 L 244/27.

23 VO 1248/2007 v. 22.10.2008 zur Aufhebung der VO 2040/2000, ABl. 2007 L 282/3.

24 CR/Waldhoff, Art. 310 AEUV Rn. 34.

25 GSH/Bieber, Art. 310 AEUV Rn. 33.

26 Vgl. Art. 30 HO 2012.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit jedoch zentraler Maßstab für die Kontrolle durch den Rechnungshof.<sup>27</sup>

- 21 h) **Grundsatz der Gesamtdeckung.** Nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung, auch **Universalitätsprinzip** oder **Non-Affektationsprinzip** genannt, dienen alle Einnahmen unterschiedslos der Deckung aller Ausgaben. Er ist nicht ausdrücklich in den Verträgen verankert, jedoch in Art. 20 HO 2012 normiert.<sup>28</sup> Um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Union zu sichern und um zu verhindern, dass wichtige Aufgaben wegen zweckgebundener Einnahmen nicht erfüllt werden können, sind solche **Zweckbindungen von Einnahmen** grundsätzlich unzulässig. Art. 21 HO 2012 sieht zwar verschiedene Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung vor, Art. 6 EMB 2014 bekräftigt dagegen die Gesamtdeckung.<sup>29</sup>
- 22 i) **Bruttoprinzip.** Nach dem Bruttoprinzip oder **Verrechnungsverbot** sind die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und ohne vorherige Verrechnung in den Haushaltsplan einzustellen. Es verbietet zur Sicherung der Transparenz und Aussagekraft des Haushaltsplans also die vorherige **Saldierung von Einnahmen und Ausgaben**. In den Verträgen ist das Prinzip nicht ausdrücklich verankert, letztlich jedoch auf das Vollständigkeitsprinzip zurückzuführen und insofern durchaus von Vertragsrang. Darüber hinaus wird es von Art. 20 S. 2 HO 2012 erwähnt. Die Vorgängernorm von Art. 23 HO 2012 überließ es noch den Durchführungsbestimmungen, Ausnahmen vom Bruttoprinzip zuzulassen. Von dieser Möglichkeit hatte Art. 14 VO 2342/2002<sup>30</sup> aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung in geringem Maße Gebrauch gemacht. In den neuen Ausführungsregelungen, die nun Anwendungsbestimmungen genannt werden,<sup>31</sup> finden sich diese Möglichkeiten nicht mehr, da sie mittlerweile Eingang in Art. 23 HO 2012 gefunden haben. Aus den gleichen Gründen erlaubt Art. 2 Abs. 3 EMB 2014 den Mitgliedstaaten, von den Einnahmen aus Zöllen und Agrarabschöpfungen 20% der Erhebungskosten einzubehalten. Weitreichende Ausnahmen vom Bruttoprinzip finden sich schließlich im Agrarbereich. Soweit die Saldierungen hier allerdings allein mit dem Ziel vorgenommen werden, das Gesamtvolumen des Haushalts zu verringern, beeinträchtigen sie die Haushaltstransparenz und sind mit dem Bruttoprinzip nicht zu vereinbaren.<sup>32</sup>
- 23 j) **Grundsatz der Spezialität.** Der Grundsatz der Spezialität folgt unmittelbar aus den Funktionen des Haushaltsplans, findet seine normative Grundlage darüber hinaus aber auch in Art. 317 AEUV.<sup>33</sup> Er besagt, dass Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und Ausgaben nach ihrem Verwendungszweck zu bezeichnen sind. Darüber hinaus umfasst der Grundsatz eine zeitliche und eine sachliche Komponente: Nach dem **Grundsatz der sachlichen Spezialität** dürfen Mittel nur für den Zweck, dies nennt man qualitative Bindung, und nur in der Höhe, hierbei spricht man von quantitativer Bindung, verwendet werden, für den sie bewilligt wurden. Für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel ist die Gliederung des Haushaltsplans von essentieller Bedeutung (→ AEUV Art. 316 Rn. 6, → AEUV Art. 315 Rn. 7). Sind für Zwecke im Haushaltsplan überhaupt keine Ansätze enthalten, dürfen Ausgaben nicht oder nur nach Festlegung eines entsprechenden Nachtragshaushalts geleistet werden. Nach dem **Grundsatz der zeitlichen Spezialität** dürfen die Mittel nur in dem Zeitraum verwendet werden, für den sie bewilligt wurden. Während eines Nothaushalts besteht die Besonderheit, dass sich der maßgebliche Zeitraum nicht auf ein Jahr, sondern nur auf einen Monat bezieht (→ AEUV Art. 315 Rn. 4).
- 24 Aus Gründen der erforderlichen Elastizität und Wirtschaftlichkeit des Haushaltsplans kann der Grundsatz der Spezialität nicht ohne Ausnahmen bleiben. Deshalb ermächtigt

27 Vgl. Art. 287 Abs. 2 AEUV.

28 Zur Frage seines Verfassungsrangs vgl. Vogel/Waldhoff, in: Bonner Kommentar zum GG, Stand: 168. EL (Juli 2014), Vorbem. z. Art. 104a–115 GG Rn. 37 ff.

29 Beschluss 2014/335 des Rates v. 26.5.2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, ABl. 2014 L 168/105.

30 VO 2342/2002, ABl. 2002 L 357/1, aufgehoben durch VO 1268/2012, ABl. 2012 L 362/1.

31 VO 1268/2012, ABl. 2012 L 362/1.

32 Ebenso GSH/Bieber, Art. 310 AEUV Rn. 24.

33 Vgl. Wortlaut: „im Rahmen der zugewiesenen Mittel“.



Art. 317 Abs. 3 AEUV die Kommission, die Mittelansätze nach Maßgabe der Haushaltsordnung zu korrigieren (→ AEUV Art. 317 Rn. 7).

k) **Grundsatz der Transparenz.** Der Grundsatz der Transparenz oder Öffentlichkeitsgrundsatz konkretisiert das Demokratieprinzip zu einer Budgetpublizität.<sup>34</sup> Er soll die öffentliche Kontrolle der Haushaltsaufstellung und -ausführung ermöglichen. Der Grundsatz manifestiert sich, wie auch Art. 34 HO 2012 festhält, in der öffentlichen Lesung des Budgetentwurfs im Parlament, die Veröffentlichung des Haushaltsplans, der Jahresberichte sowie der von den Organen erstellten Berichte zur Haushaltsführung im Amtsblatt sowie in der öffentlichen Verhandlung des Parlaments im Entlastungsverfahren nach Art. 319 AEUV.<sup>35</sup> Mit der Beschränkung auf eine Lesung im Parlament und dem (teilweise optionalen) Rückgriff auf Trilogverfahren sowohl im Vorfeld eines etwaigen Vermittlungsverfahrens als auch in allen Stadien der Vermittlung verliert das neue Haushaltsverfahren nach Art. 314 AEUV ein wenig an Publizität.

l) **Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit.** Dieser von Art. 8 und anderen Bestimmungen der HO 2012 hervorgehobene Grundsatz folgt schon aus den Funktionen des Haushaltsplans.<sup>36</sup> In formaler Hinsicht verlangt er eine übersichtliche Gliederung und Darstellung des Haushaltsplans. In materieller Hinsicht gebietet er, die zu veranschlagenden Mittel möglichst exakt zu ermitteln, und verbietet, Sachverhalte im Haushaltsplan zu verschleiern. Insofern erscheint die von Art. 47 HO 2012 vorgesehene Möglichkeit der Kommission, eine Negativreserve bis zu 200 Mio. EUR zu schaffen, nur bedingt mit dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit vereinbar.<sup>37</sup>

m) **Grundsatz der Rechnungseinheit.** Nach diesem Grundsatz sind alle Einnahmen und Ausgaben in einer Rechnungseinheit aufzustellen. Die Rechnungseinheit ist gem. Art. 320 AEUV der Euro.

3. **Schutz der finanziellen Interessen der Union, Abs. 6.** Die Normierung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union gegen Betrugereien und andere Handlungen in Art. 310 Abs. 6 AEUV unterstreicht die Bedeutung, die der Verpflichtung sowohl der Union als auch den Mitgliedstaaten diesbezüglich zukommt. Im Übrigen ergeben sich die Einzelheiten der gemeinsamen Verpflichtung aus Art. 325 AEUV sowie aus den nach Art. 325 Abs. 4 AEUV zu erlassenden Bestimmungen (→ AEUV Art. 325 Rn. 1 ff.).

## Kapitel 1 Die Eigenmittel der Union

### Artikel 311 (ex-Artikel 269 EGV) [Eigenmittel; System der Eigenmittel]

Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.

Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

<sup>1</sup>Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. <sup>2</sup>Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. <sup>3</sup>Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

<sup>1</sup>Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union fest, sofern dies in dem nach Absatz 3 erlassenen Beschluss vorgesehen ist. <sup>2</sup>Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

34 Vgl. allg. Stern (Fn. 6), S. 1247.

35 Vgl. Anlage V zur GO-EP Juli 2014.

36 GSH/Bieber, Art. 310 AEUV Rn. 27 mwN.

37 Näher Rossi (Fn. 6), S. 232.

## I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung fasst wie Art. I-54 EVV die Regelungen des Art. 6 Abs. 4 EUV a.F. und des Art. 269 EGV in einer Norm zusammen. Sie unterscheidet sich von diesen Regelungen durch Abs. 4.
2. **Einnahmen der Union.** Die Bestimmung befasst sich mit den Einnahmen der Union. Sie deutet in Abs. 1 eine Verknüpfung zwischen Aufgaben und Einnahmen an, bestimmt in Abs. 2 die ausschließliche Finanzierung aus Eigenmitteln und legt in Abs. 3 das Verfahren fest, in dem über das System und damit über die Art und Höhe der Eigenmittel entschieden wird. Abs. 4 enthält eine Öffnungsklausel für Durchführungsmaßnahmen.

## II. Eigenmittel der Union, System der Eigenmittel

3. **Mittelausstattung, Abs. 1.** Die Bestimmung geht auf einen politischen Kompromiss um die Finanzierung des Kohäsionsfonds vor Unterzeichnung des Maastricht-Vertrags zurück, der in seiner Bedeutung aber immer undeutlich geblieben ist.<sup>1</sup> Unklar waren zum einen der Gehalt des Begriffs „Mittel“ und zum anderen die rechtliche Bedeutung der Bestimmung. Durch ihre neue systematische Stellung im Zusammenhang mit den Einnahmen ist deutlich, dass mit Mitteln nur **finanzielle Mittel**<sup>2</sup> und jedenfalls keine Kompetenzen gemeint sind: Art. 311 Abs. 1 begründet **keine Kompetenz-Kompetenz**.<sup>3</sup>
4. Auch unter der Einschränkung auf finanzielle Mittel lassen sich der Norm aber nur mittelbar rechtliche Gehalte entnehmen. Keinesfalls lässt die reflexive Struktur des Satzes darauf schließen, dass sich die Union eigenmächtig mit finanziellen Mittel ausstattet. Über die Einnahmen wird ausschließlich in dem von Abs. 3 beschriebenen Verfahren entschieden. Hervorgehoben wird gleichwohl, dass der Union jedenfalls die Einnahmen zur Verfügung stehen müssen, die sie benötigt, um die ihr übertragenen Aufgaben zu finanzieren. Insofern deutet Abs. 1 einen **Konnexitätsgrundsatz** in dem Sinne an, dass die Aufgaben die Ausgaben bestimmen und diese wegen des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs die Einnahmen determinieren. Damit lässt sich der Bestimmung in Konkretisierung des **Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit** jedenfalls die *politische* Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnehmen, der Union in dem Verfahren nach Abs. 3 Eigenmittel in einer Höhe zu bewilligen, die eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erlaubt.<sup>4</sup> Eine *rechtliche* Durchbrechung des vor allem in Art. 312 Abs. 1 und 3 AEUV zum Ausdruck kommenden Grundsatzes des Einnahmenhaushalts bewirkt Abs. 1 dagegen nicht.
5. **2. Eigenmittel, Abs. 2. a) Begriff der Eigenmittel.** Der Begriff der Eigenmittel ist in Abgrenzung zu den Mitgliedsbeiträgen zu bestimmen, mit denen die Europäischen Gemeinschaften bis zum Inkrafttreten des 1. Eigenmittelbeschlusses finanziert wurden.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund sind es Mittel, die durch das Recht der EU bestimmt und insoweit der Autonomie der Mitgliedstaaten entzogen sind.<sup>6</sup> Vielmehr sind die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 1, Abs. 2, Art. 9 Abs. 1, Art. 10 und Art. 12 Abs. 1 der Verordnung zur Bereitstellung der Eigenmittel iSd EMB 2014 verpflichtet, der EU ab endgültiger Feststellung des Haushaltsplans der EU die entsprechenden Beträge zur Verfügung zu stellen (Art. 40 Abs. 2 HO 2012).<sup>7</sup> Auch Steuern, die von der EU direkt erhoben werden, unterfallen grundsätzlich dem Begriff der Eigenmittel. Allerdings lässt sich dem finanzrechtlichen

1 Vgl. CR/Puttler, 2. Aufl. 2002, Art. 6 EUV Rn. 219 ff.

2 Vgl. BR-Drs. 983/04, S. 267.

3 Vgl. BVerfG, E 89, 155, 195 f.

4 Ohne Bezug auf Art. I-54 Abs. 1 (bzw. Art. 6 Abs. 4 EUV), aber im Ergebnis ähnlich GSH/Bieber, Vorbem. Art. 310 – 325 AEUV Rn. 9.

5 Zur Entwicklung Dausen/Fugmann, Stand: 26. EL (Juni 2010), A III Rn. 92 ff.; Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassung, 1997, S. 5 ff.

6 CR/Waldhoff, Art. 311 AEUV Rn. 7 mwN; vgl. auch Dausen/Fugmann, Stand: 26. EL (Juni 2010), A III Rn. 104 ff.

7 Vgl. EuGH, Rs C-38/06, Kommission/Portugal, Slg 2010, I-1569, zur VO 1150/2000, ABl. L 130/1 (Durchführungsverordnung zum EMB 1994). Der EMB 2014/335/EU wird von der VO 608/2014 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen und der VO 609/2014 zur Bereitstellung der Eigen- und Kassenmittel flankiert.

Art. 311 keine selbstständige Kompetenz der EU zur Einführung und Erhebung von EU-Steuern entnehmen, die vielmehr aus anderen Bestimmungen abgeleitet werden müsste.<sup>8</sup>

**b) Arten der Eigenmittel.** Mit Art. 2 Abs. 1 lit. a–c und Abs. 2 des EMB 2014 lassen sich 6 insofern drei, bei Differenzierung zwischen den von lit. a als traditionelle Mittel zusammengefassten Agrarabschöpfungen und Zöllen vier Arten von Eigenmitteln unterscheiden:

- **Agrarabschöpfungen** wurden im Warenverkehr mit Drittstaaten eingeführt, um die Preisunterschiede zwischen den Binnenmarkt- und den Weltmarktpreisen auszugleichen. Hinzu kommen Abgaben aus der Produktion und den Lagerkosten von Zucker und Isoglukose.
- **Zölle** werden vor allem im Rahmen des Gemeinsamen Zolltarifs erhoben.
- Bei den **Mehrwertsteuermitteln** handelt es sich um den Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten, der sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf eine von Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche Bemessungsgrundlage ergibt. Die Bemessungsgrundlage ist für alle Mitgliedstaaten auf 50% des jeweiligen Bruttosozialprodukts begrenzt, für Großbritannien gilt ein besonderer Korrekturmechanismus.<sup>9</sup>
- **Bruttonationaleinkommensmittel** schließlich sind am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten orientiert. Sie sind nicht an eine bestimmte Art von Staatseinnahmen geknüpft, sondern aus dem Staatshaushalt insgesamt zu erbringen. Der auf jeden Mitgliedstaat entfallende Betrag wird derzeit im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung der sonstigen Einnahmen bestimmt. Die Einnahmen der Union aus BNE-Mitteln sind von Art. 3 EMB 2014 hinsichtlich der Zahlungsermächtigungen auf 1,23% des BNE der EU, verstanden als Summe der BNE der Mitgliedstaaten, und hinsichtlich der Verpflichtungsermächtigungen auf 1,29% des BNE der Union gedeckelt.

**c) Sonstige Einnahmen.** Zu den sonstigen Einnahmen iSv Abs. 2 zählen vor allem die direkten Steuern auf die Bezüge der Bediensteten der Union sowie Verwaltungseinnahmen aus Gebühren, Zwangsgeldern, Säumniszinsen und kartellrechtlichen Geldbußen,<sup>10</sup> sowie theoretisch die Einnahmen aus den diskutierten Eurobonds.<sup>11</sup> Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer im Sinne einer EU-Steuer wären keine von Art. 311 Abs. 2 AEUV umfasste Eigenmittel, da sie sich nicht in eine der im Eigenmittelbeschluss vorgesehenen Eigenmittelkategorien einordnen lassen. Sie könnten jedoch als „sonstige Steuern“ qualifiziert werden<sup>12</sup> (sa → AEUV Art. 113 Rn. 7).

**d) Vollständige Finanzierung aus Eigenmitteln.** Die *vollständige Finanzierung* aus Eigenmitteln bedeutet, dass – mit Ausnahme der sonstigen Einnahmen – nur solche Einnahmen in den Haushalt fließen dürfen, die im Verfahren nach Abs. 3 festgelegt wurden. Insofern lässt sich der Bestimmung kein absolutes Verbot einer **Kreditfinanzierung** entnehmen. Eine solche ist vielmehr nach Maßgabe ihrer Festlegung in einem Eigenmittelgesetz nach Abs. 3 zulässig.<sup>13</sup>

**3. Festlegung des Systems der Eigenmittel, Abs. 3.** Über das System der Eigenmittel wird 9 in einem **zweistufigen Verfahren** entschieden: Zunächst entscheidet der Rat einstimmig nach Anhörung des Parlaments über den Beschluss, der anschließend von den Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden

8 AA etwa Häde, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR Bd. 1, § 14 Rn. 57 ff.; Storr, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht – Politiken der Union, § 9 Rn. 71 ff.

9 Vgl. Art. 4 EMB 2014.

10 Näher GSH/Bieber, Art. 311 EGV Rn. 41 ff.

11 Mayer/Heidfeld, NJW 2012, 422, 424.

12 Mayer/Heidfeld, EuZW 2011, 373, 376; unklar, ob die Zusammenarbeit von elf Mitgliedstaaten im Bereich einer Finanztransaktionssteuer eine neue Eigenmittelkategorie eröffnet, vgl. Erwägungsgrund (7) EMB 2014 und Beschluss d. Rates vom 22.1.2013 über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer, ABl. 2013 L 22/11.

13 Zur Kreditfinanzierung der Union vgl. CR/Waldhoff, Art. 311 AEUV Rn. 17 ff.

muss.<sup>14</sup> Wegen dieses zweistufigen Verfahrens ist der Beschluss nicht ausschließlich dem Recht der Union zuzurechnen, es handelt sich um einen Rechtsakt *sui generis*.

- 10 4. **Durchführungsmaßnahmen**, Abs. 4. Nach Abs. 4 kann der – von den Mitgliedstaaten zu ratifizierende – Eigenmittelbeschluss vorsehen, dass bestimmte Durchführungsmaßnahmen vom Rat *mit qualifizierter Mehrheit* nach Zustimmung des Parlaments erlassen werden können. Er enthält insofern eine **Öffnungsklausel**, die erst durch den Eigenmittelbeschluss aktiviert werden muss. Der EMB 2014 enthält eine solche Ermächtigung in Art. 9).<sup>15</sup> Um zu verhindern, dass das Einstimmigkeits- und Ratifizierungserfordernis nach Abs. 3 unterlaufen wird, ist der Begriff der „Durchführungsmaßnahmen“ eng auszulegen: Er erfasst keine Maßnahmen, mit denen die Art oder die Höhe der Eigenmittel verändert werden sollen.

## Kapitel 2

### Der mehrjährige Finanzrahmen

#### Artikel 312 [Mehrjähriger Finanzrahmen]

(1) Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen.

Er wird für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt.

Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten.

(2) <sup>1</sup>Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren eine **Verordnung** zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens. <sup>2</sup>Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird.

Der Europäische Rat kann einstimmig einen Beschluss fassen, wonach der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, wenn er die in Unterabsatz 1 genannte Verordnung erlässt.

(3) <sup>1</sup>In dem Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt. <sup>2</sup>Die Ausgabenkategorien, von denen es nur wenige geben darf, entsprechen den Haupttätigkeitsbereichen der Union.

Der Finanzrahmen enthält auch alle sonstigen für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sachdienlichen Bestimmungen.

(4) Hat der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens keine Verordnung zur Aufstellung eines neuen Finanzrahmens erlassen, so werden die Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres des vorangegangenen Finanzrahmens bis zum Erlass dieses Rechtsakts fortgeschrieben.

(5) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission treffen während des gesamten Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens alle erforderlichen Maßnahmen, um den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern.

#### I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

- 1 1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung hat kein Äquivalent im EGV, basiert aber auf Art. I-55 EVV, der seinerseits mit Art. I-54 EVV/KonvE korrespondiert und von diesem nur in Abs. 4 abweicht. Zusätzlich nimmt die Norm Regelungsinhalte des Art. III-402 EVV und des Art. III-414 EVV auf. Sie konstitutionalisiert die auch als „Fi-

14 In Deutschland ist ein Bundesgesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 2, Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich, wie § 3 Abs. 1 IntVG deklaratorisch noch einmal festhält. In Österreich bedarf es einer Genehmigung nach Art. 9 Abs. 2, 50 Abs. 1 BV-G.

15 Die Durchführungsbestimmungen finden sich in der VO 608/2014 v. 26.5.2014, ABl. L 168/29.

nanzielle Vorausschau“ bezeichnete mittelfristige Finanzplanung der Union, die bislang Gegenstand Interinstitutioneller Vereinbarungen war.<sup>1</sup>

**2. Regelungsanliegen.** Die Bestimmung führt einen mehrjährigen Finanzrahmen in die Verträge ein, der unter Berücksichtigung des Eigenmittelbeschlusses Obergrenzen für die wichtigsten Ausgabenkategorien enthält, die ihrerseits für die Haushaltspläne verbindlich sind. Mit der Konstitutionalisierung des mehrjährigen Finanzrahmens in der Rechtsform einer Verordnung wird die Frage nach seiner Rechtsnatur und seinen Bindungswirkungen<sup>2</sup> verbindlich beantwortet.

## II. Mehrjähriger Finanzrahmen

**1. Funktion des mehrjährigen Finanzrahmens, Abs. 1.** Die von Abs. 1 beschriebene Funktion des mehrjährigen Finanzrahmens liegt weniger in der geordneten Entwicklung der Ausgaben als vielmehr in der Sicherstellung, dass sie sich im Rahmen der Einnahmen halten. Insofern bekräftigt Abs. 1 den auch in Art. 311 AEUV zum Ausdruck kommenden Grundsatz des Einnahmenhaushalts.

**2. Form des mehrjährigen Finanzrahmens, Abs. 2.** Der mehrjährige Finanzrahmen wird in Form einer Verordnung iSd Art. 288 Abs. 2 AEUV festgelegt, die aber weder in dem regulären Verfahren des Art. 294 AEUV noch in dem Haushaltsverfahren des Art. 314 AEUV, sondern vom Rat nach Zustimmung des Parlaments erlassen wird. Vorbehaltlich der Brückenklausel des Abs. 2 UA 2 entscheidet der Rat einstimmig. Während der mehrjährige Finanzrahmen bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in der Form einer Interinstitutionellen Vereinbarung geschlossen wurde,<sup>3</sup> wird mit der Verordnung erstmals eine auch außenrechtsverbindliche Rechtsform vorgeschrieben. Derzeit gilt die Verordnung 1311/2013 des Rates v. 2.12.2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020, (i. F. MFR 2014–2020).<sup>4</sup>

Die Mindestlaufzeit von fünf Jahren entspricht der Amtszeit der Kommission nach Art. 17 Abs. 3 EUV. Eine längere Laufzeit ist möglich, was der derzeitige MFR zeigt, aber angesichts zunehmender prognostischer Unsicherheit nicht unbedingt sinnvoll.<sup>5</sup>

Der mehrjährige Finanzrahmen bildet zusammen mit der Verordnung zu seiner Festlegung, dem er als Anlage beigelegt wird, eine Einheit, Art. 1 MFR 2014–2020, wie auch der Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz (→ AEUV Art. 314 Rn. 27).

**3. Bindungswirkung des mehrjährigen Finanzrahmens, Abs. 1 UA 3.** Die besondere Bedeutung des mehrjährigen Finanzrahmens gibt sich in Abs. 1 UA 3 zu erkennen: Er bindet die Haushaltsbehörde bei der Aufstellung des Haushaltsplans. Die Norm unterstreicht den Grundsatz des Einnahmenhaushalts, indem sie eine Hierarchie der Finanzbestimmungen festlegt: Die Einnahmen der Union werden durch den Eigenmittelbeschluss nach Art. 311 AEUV festgelegt. Die Einnahmen begrenzen gemäß Art. 312 Abs. 1 die Ausgaben, die im Finanzrahmengesetz mittelfristig festgelegt werden. Diese wiederum sind gemäß Abs. 1 UA 3 bindend für die Festlegung der Jahreshaushaltspläne.

**4. Passerelle-Klausel, Abs. 2 UA 2.** Nach Art. I-54 Abs. 4 EVV/KonV sollte nur die Festlegung des ersten mehrjährigen Finanzrahmens nach Inkrafttreten der Verfassung einstimmig erfolgen, die nachfolgenden dagegen mit qualifizierter Mehrheit festgelegt werden. Nach großem Widerstand insbesondere der Nettozahlerstaaten normierte bereits Art. I-55 Abs. 4 EVV/KonV eine damals Passerelle-, heute Brückenklausel genannte Vorschrift, nach der der Europäische Rat einstimmig den Übergang zur qualifizierten Mehrheit beschließen kann. Sie ist nun in Abs. 2 UA 2 enthalten. Ohne die Klausel bedürfte der Wechsel in den Mehrheitserfordernissen eines Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 EUV. In Umsetzung des Lissabon-Urteils des BVerfG sieht § 5 Abs. 1 InvVG vor,

1 Zur Entwicklung der Finanziellen Vorausschau Dausen/Fugmann, Stand: 26. EL (Juni 2010), A III Rn. 81 ff.; Schwarze/Schoo, Art. 310 AEUV Rn. 25 ff.

2 Vgl. hierzu Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassung, 1997, S. 132 f.

3 Vgl. IIV 2007 – 2013 vom 17.5.2006, Abl. 2006 C 139/1.

4 Abl. 2013 L 347/884

5 Auch die Finanzplanung nach § 9 StabG und § 50 HGrG erstreckt sich nur auf fünf Jahre und muss noch dazu jährlich angepasst werden.

dass der deutsche Vertreter im Europäischen Rat einem entsprechenden Beschluss nur nach vorheriger expliziter Genehmigung durch den Bundestag zustimmen bzw. sich angeichts des Art. 238 Abs. 4 AEUV enthalten darf.

- 9 **5. Inhalt und Struktur des mehrjährigen Finanzrahmens, Abs. 3.** Der mehrjährige Finanzrahmen muss **Obergrenzen** für die wichtigsten Ausgabenkategorien, also für die Haupttätigkeitsbereiche der Union, wie Abs. 3 S. 2 zum Ausdruck bringt, enthalten. Die Obergrenzen sind für die einzelnen Jahre der Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens gesondert auszuweisen, um dem an den Grundsatz der Jährlichkeit gebundenen Haushaltsgesetzgeber eine verlässliche Vorgabe zu sein.
- 10 **Mit der gebotenen Gliederung der Verpflichtungsermächtigungen in Ausgabekategorien und deren Kongruenz zu den Haupttätigkeitsbereichen der Union soll die Übersichtlichkeit, mit der Beschränkung auf wenige Ausgabenkategorien die Flexibilität des mehrjährigen Finanzrahmens gewährleistet werden.** Eine konkrete Anzahl lässt sich der Bestimmung nicht entnehmen. Mit Blick auf die bisherige Unterscheidung von acht Rubriken erscheinen auch bis zu zehn Rubriken noch möglich. Die Interinstitutionelle Vereinbarung 2007-2013 sah sechs Rubriken vor, von denen zwei allerdings noch einmal unterteilt sind. Der MFR 2014–2020 enthält sechs Rubriken, wobei Nummer 1 wiederum in a und b unterteilt ist (→ Art. 316 Rn. 8 f.).
- 11 **6. Fakultativer Inhalt des Finanzrahmens.** Zusätzlich zu diesem **obligatorischen Inhalt** können nach Abs. 3 UA 2 weitere Bestimmungen zur Durchführung eines reibungslosen Haushaltskreislaufs in den mehrjährigen Finanzrahmen aufgenommen werden. Während die von Abs. 3 UA 1 genannten Obergrenzen auf jeden Fall im mehrjährigen Finanzrahmen zu bestimmen sind, ist Abs. 3 UA 2 nicht verpflichtend, sondern ermöglichend zu verstehen. Der mehrjährige Finanzrahmen sollte aus Gründen der Übersichtlichkeit und Transparenz die **einzige Rechtsquelle** sein, die alle das Haushaltsverfahren ermöglichenden oder jedenfalls erleichternden Bestimmungen enthält. In Anlehnung an die bisherigen Interinstitutionellen Vereinbarungen können bspw. Vorgaben für die Konzertierungsverfahren und die von Art. 324 AEUV angesprochenen Trilogie aufgenommen oder zusätzliche Abstimmungsverfahren einschließlich eines „pragmatischen Kalenders“ für das Haushaltsverfahren normiert werden.
- 12 **7. Fortgeltung des Finanzrahmens, Abs. 4.** Abs. 4 trifft eine Regelung für den Fall, dass der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens keinen neuen erlassen hat. Funktional ähnelt er insoweit dem Nothaushaltsrecht nach Art. 315 AEUV. Inhaltlich entspricht er den Regelungen der bisherigen Interinstitutionellen Vereinbarungen.<sup>6</sup>
- 13 **8. Förderungsklausel.** Abs. 5 verpflichtet die an der Aufstellung des Finanzrahmens beteiligten Organe in Konkretisierung des Grundsatzes der Organtreue, die Beschlussfassung über den Finanzrahmen durch alle erforderlichen Maßnahmen, insbesondere also durch eine hinreichende Kompromissbereitschaft, zu gewährleisten. Sie werden hierzu auch durch ihre Präsidenten angehalten (→ AEUV Art. 324 Rn. 7).

## Kapitel 3

### Der Jahreshaushaltsplan der Union

#### Artikel 313 (ex-Artikel 272 Absatz 1 EGV) [Haushaltsjahr]

Das Haushaltsjahr beginnt am 1. Januar und endet am 31. Dezember.

#### I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

- 1 **1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung hat seine Vorlage in Art. III-403 EVV und entspricht Art. 272 Abs. 1 EGV. Die systematische Stellung in einem eigenen, von den Regelungen über das Haushaltsverfahren gelösten Artikel dient allein der Entschlackung des umfassenden Art. 314 AEUV und führt nicht zu inhaltlichen Veränderungen des Regelungsgehalts.

6 Vgl. D 24 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 14.6.2006, ABl. 2006 C 139/1.

**2. Kongruenz von Haushaltsjahr und Kalenderjahr.** Die Norm bestimmt, dass das Haushaltsjahr das Kalenderjahr ist, und konkretisiert insofern den vor allem in Art. 310 Abs. 1 UA 2 AEUV normierten **Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit** (→ AEUV Art. 310 Rn. 9 ff.).

## II. Haushaltsjahr, Doppelhaushalte

**1. Beginn und Ende des Haushaltsjahres.** Als erste Norm des Kapitels 3 über den Jahreshaushaltsplan der Union bestimmt Art. 313 den Beginn und das Ende des Haushaltsjahres, das sich – die Systematik des Abschnitts insofern durchbrechend – stets auf die von Art. 317 AEUV behandelte Ausführung des Haushaltsplans bezieht. Dem Haushaltsjahr vorgelagert ist das in Art. 314 AEUV normierte Verfahren zur Festlegung des Haushaltsplans. Seine Fristen sind so bemessen, dass der Haushaltsplan entsprechend dem **Vorherigkeitsgrundsatz** vor dem Beginn des Haushaltsjahres am 1. Januar festgestellt werden kann. Dem Haushaltsjahr folgt das von Art. 318 AEUV und Art. 319 AEUV geregelte Entlastungsverfahren. Festlegung des Haushaltsplans, Ausführung und Entlastung bilden den **Haushaltskreislauf**. Bei ordnungsgemäßigem Haushaltskreislauf werden in jedem Haushaltsjahr der laufende Haushaltsplan ausgeführt, der kommende festgelegt und die Kommission für die Ausführung des vergangenen Haushaltsplans entlastet.

**2. Bedeutung der zeitlichen Bestimmungen.** Die vertragliche Fixierung von Beginn und Ende des Haushaltsjahres gewinnt durch ihre Bezugnahme durch andere Vorschriften an besonderer Bedeutung: Ist zu Beginn des Haushaltsjahres kein Haushaltsplan ordnungsgemäßig festgelegt, findet das von Art. 315 AEUV normierte **Nothaushaltsrecht** Anwendung. Sind am Ende des Haushaltsjahres nicht alle im Haushaltsplan veranschlagten Mittel verbraucht, bestimmt sich die Zulässigkeit ihrer **Übertragung** auf das nächste Haushaltsjahr nach Art. 316 Abs. 1 AEUV.

**3. Doppelhaushalte.** Die Beschränkung des Haushaltsjahres auf ein Kalenderjahr steht sog. **Doppelhaushalten** für sich genommen nicht entgegen. Auf mehrere Haushaltsjahre bezogene Haushaltspläne sind mit Art. 313 vereinbar, sofern die in ihnen enthaltenen Einnahmen und Ausgaben nach Jahren getrennt veranschlagt werden.

## Artikel 314 (ex-Artikel 272 Absätze 2 bis 10 EGV) [Haushaltsverfahren]

Das Europäische Parlament und der Rat legen den Jahreshaushaltsplan der Union im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens nach den folgenden Bestimmungen fest:

(1) <sup>1</sup>Jedes Organ, mit Ausnahme der Europäischen Zentralbank, stellt vor dem 1. Juli einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben für das folgende Haushaltsjahr auf. <sup>2</sup>Die Kommission fasst diese Voranschläge in einem Entwurf für den Haushaltsplan zusammen, der abweichende Voranschläge enthalten kann.

Dieser Entwurf umfasst den Ansatz der Einnahmen und den Ansatz der Ausgaben.

(2) Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 1. September des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht, einen Vorschlag mit dem Entwurf des Haushaltsplans vor.

Die Kommission kann den Entwurf des Haushaltsplans während des laufenden Verfahrens bis zur Einberufung des in Absatz 5 genannten Vermittlungsausschusses ändern.

(3) <sup>1</sup>Der Rat legt seinen Standpunkt zu dem Entwurf des Haushaltsplans fest und leitet ihn spätestens am 1. Oktober des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht, dem Europäischen Parlament zu. <sup>2</sup>Er unterrichtet das Europäische Parlament in vollem Umfang über die Gründe, aus denen er seinen Standpunkt festgelegt hat.

(4) Hat das Europäische Parlament binnen 42 Tagen nach der Übermittlung

- a) den Standpunkt des Rates gebilligt, so ist der Haushaltsplan erlassen;
- b) keinen Beschluss gefasst, so gilt der Haushaltsplan als erlassen;
- c) mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen angenommen, so wird die abgeänderte Fassung des Entwurfs dem Rat und der Kommission zugeleitet. Der Präsident des Europäischen Parlaments beruft im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Rates

umgehend den Vermittlungsausschuss ein. Der Vermittlungsausschuss tritt jedoch nicht zusammen, wenn der Rat dem Europäischen Parlament binnen zehn Tagen nach der Übermittlung des geänderten Entwurfs mitteilt, dass er alle seine Abänderungen billigt.

(5) Der Vermittlungsausschuss, der aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen das Europäische Parlament vertretenden Mitgliedern besteht, hat die Aufgabe, binnen 21 Tagen nach seiner Einberufung auf der Grundlage der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder deren Vertretern und der Mehrheit der das Europäische Parlament vertretenden Mitglieder eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen.

Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates zu bewirken.

(6) Einigt sich der Vermittlungsausschuss innerhalb der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so verfügen das Europäische Parlament und der Rat ab dieser Einigung über eine Frist von 14 Tagen, um den gemeinsamen Entwurf zu billigen.

(7) Wenn innerhalb der in Absatz 6 genannten Frist von 14 Tagen

- a) der gemeinsame Entwurf sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Rat gebilligt wird oder beide keinen Beschluss fassen oder eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf billigt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst, so gilt der Haushaltsplan als entsprechend dem gemeinsamen Entwurf endgültig erlassen, oder
- b) der gemeinsame Entwurf sowohl vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder als auch vom Rat abgelehnt wird oder eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf ablehnt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor, oder
- c) der gemeinsame Entwurf vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder abgelehnt wird, während er vom Rat gebilligt wird, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor, oder
- d) der gemeinsame Entwurf vom Europäischen Parlament gebilligt wird, während er vom Rat abgelehnt wird, so kann das Europäische Parlament binnen 14 Tagen ab dem Tag der Ablehnung durch den Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen beschließen, alle oder einige der in Absatz 4 Buchstabe c genannten Abänderungen zu bestätigen. Wird eine Abänderung des Europäischen Parlaments nicht bestätigt, so wird der im Vermittlungsausschuss vereinbarte Standpunkt zu dem Haushaltsposten, der Gegenstand der Abänderung ist, übernommen. Der Haushaltsplan gilt als auf dieser Grundlage endgültig erlassen.

(8) Einigt sich der Vermittlungsausschuss nicht binnen der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor.

(9) Nach Abschluss des Verfahrens dieses Artikels stellt der Präsident des Europäischen Parlaments fest, dass der Haushaltsplan endgültig erlassen ist.

(10) Jedes Organ übt die ihm aufgrund dieses Artikels zufallenden Befugnisse unter Wahrung der Verträge und der Rechtsakte aus, die auf der Grundlage der Verträge insbesondere im Bereich der Eigenmittel der Union und des Gleichgewichts von Einnahmen und Ausgaben erlassen wurden.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang .....	1	2. Beratungsphase, Abs. 3–4 .....	8
1. Entstehung der Norm .....	1	3. Vermittlungsphase, Abs. 4–5 .....	11
2. Haushaltsverfahren .....	2	4. Entscheidungsphase, Abs. 6–8 .....	14
II. Ablauf des Haushaltsverfahrens .....	3	5. Bestätigungsphase, Abs. 7 lit. d .....	15
1. Vorbereitungsphase, Abs. 1–2 .....	6	6. Feststellungsphase, Abs. 9 .....	16



7. Beachtung der Einnahmen, Abs. 10 .....	20	IV. Rechtsnatur und Rechtswirkun- gen des Haushaltsplans .....	26
III. Verteilung der Haushaltsbefug- nisse .....	21		

## I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Norm knüpft an Art. 272 EGV an, unterscheidet sich aber 1 wie schon Art. III-404 EVV erheblich von dieser Bestimmung. Die Unterschiede resultieren vor allem aus der Aufgabe der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben. Darüber hinaus ist die Vorschrift von dem Bemühen geprägt, das Haushaltsverfahren an das ordentliche Gesetzgebungsverfahren anzupassen und zu vereinfachen.

2. **Haushaltsverfahren.** In Anknüpfung an Art. 310 Abs. 1 UA 2 AEUV normiert Art. 314 2 als Spezialregelung zu Art. 294 AEUV das Verfahren, in dem der Haushaltsplan der Union festgelegt wird. An dieser Festlegung sind die Kommission, das Parlament und der Rat beteiligt. Der Kommission ist die Rolle einer vorschlagsberechtigten und -verpflichteten Initiantin und sachkundigen Begleiterin zugewiesen. Die eigentliche Entscheidungsfindung obliegt dem Rat und dem Parlament, die zusammen die **Haushaltsbehörde** der Union bilden.

## II. Ablauf des Haushaltsverfahrens

Das von Art. 314 Abs. 1 bis Abs. 9 vorgesehene Haushaltsverfahren ist durch bis zu sechs 3 **Phasen** gekennzeichnet: In der **Vorbereitungsphase** stellen die Organe Voranschläge für ihre Ausgaben des nächsten Haushaltsjahres auf, die von der Kommission zu einem Haushaltsplanentwurf zusammengefasst werden. In der **Beratungsphase** diskutieren Rat und Parlament den von der Kommission aufgestellten Haushaltsentwurf in jeweils einer Lesung und schlagen gegebenenfalls Änderungen vor. Ihre Änderungsrechte divergieren nicht nach obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben, sondern erstrecken sich gleichermaßen auf alle Ausgaben. Sofern sie sich über ihre Änderungsvorschläge nicht einigen, tritt in der **Vermittlungsphase** ein Vermittlungsausschuss zusammen. Dieser aus Vertretern des Rates und des Parlaments bestehende Ausschuss soll unter Beteiligung der Kommission einen gemeinsamen Entwurf erarbeiten, der anschließend dem Rat und dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt wird. In dieser **Entscheidungsphase** müssen grundsätzlich beide Organe den gemeinsamen Entwurf billigen, was ihre Gleichberechtigung bezüglich aller Ausgaben zum Ausdruck bringt. Allerdings hat das Parlament in einer Konstellation die Möglichkeit, in einer **Bestätigungsphase** die von ihm zunächst mit absoluter Mehrheit vorgenommenen Abänderungen des Kommissionsentwurfs nach der Einschaltung des Vermittlungsausschusses mit einer qualifizierten Mehrheit, der sog. Haushaltsmehrheit, zu bestätigen. In dieser Konstellation hat es das **letzte Wort** über die Ausgabenfestsetzung. In allen anderen Fällen, in denen keine Einigung über den gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses erzielt wird oder ein solcher gar nicht vorgelegt wird, ist die Kommission verpflichtet, einen neuen Haushaltsplanentwurf vorzulegen. Abgeschlossen wird das Haushaltsverfahren erst in der **Feststellungsphase** durch die förmliche Erklärung des Parlamentspräsidenten, dass das Haushaltsgesetz endgültig erlassen ist.

Das gesamte Verfahren ist durch strenge **Fristen** gekennzeichnet, die gewährleisten sollen, 4 dass der Haushaltsplan entsprechend dem **Grundsatz der Vorherigkeit** regelmäßig vor Beginn des Haushaltsjahres festgelegt wird (→ AEUV Art. 310 Rn. 14; → AEUV Art. 315 Rn. 2). Sicherstellen können sie dies nicht. Selbst wenn die Kommission im Laufe des Verfahrens nicht zur Vorlage eines neuen Entwurfs gezwungen wird, kann der Haushaltsplan bei Ausnutzung aller Verfahrensrechte und -fristen nicht rechtzeitig zum 1. Januar festgelegt werden. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass sich auch unter der Geltung des Art. 314 in der Praxis ein **pragmatischer Kalender** durchsetzt, der kürzere Fristen und frühere Fixpunkte vorsieht.<sup>1</sup> Die Vorverlegung der Fristen erscheint dabei unionsrechtlich

1 Vgl. Art. 42 HO 2012; näher hierzu Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 74 f.

unbedenklich, ihre Verlängerung dagegen wäre vertragswidrig.<sup>2</sup> Die Überschreitung der vertragsrechtlichen Fristen kann mit der Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV vor dem EuGH gerügt werden.

- 5 Hervorzuheben ist, dass Art. 314 nur das förmliche Haushaltsverfahren beschreibt, das auch künftig sicherlich überlagert wird von zT institutionalisierten politischen Mechanismen, wie sie etwa Art. 324 AEUV mit dem Trilog der Präsidenten der drei Organe erwähnt.
- 6 **1. Vorbereitungsphase, Abs. 1–2.** In der Vorbereitungsphase stellt jedes Organ einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben und in eingeschränktem Maße für seine Einnahmen auf. Das dabei anzuwendende Verfahren wird nach dem **Grundsatz der institutionellen Autonomie** von jedem Organ nach eigenem Ermessen in internen Vorschriften festgelegt.<sup>3</sup> Die Haushaltsordnung kann das Recht und die Pflicht zur Veranschlagung der voraussichtlichen Ausgaben auch auf andere Einrichtungen übertragen.<sup>4</sup>
- 7 Die Kommission fasst die einzelnen Voranschläge einschließlich ihres eigenen in einem **Entwurf des Haushaltsplans** zusammen, der auch den Überblick über die Einnahmen enthalten muss. Sie kann dabei von den Voranschlägen der Organe abweichen, macht hiervon aber regelmäßig keinen Gebrauch. Ein Vorentwurf, wie er noch nach Art. 272 Abs. 3 EGV vorgesehen war, wird nicht erstellt. Die Vorbereitungsphase endet mit der Vorlage des Entwurfs an das Parlament und den Rat, die bis zum 1. September erfolgen muss. Die Einflussmöglichkeiten der Kommission enden damit nicht: Sie kann den Entwurf bis zur Einberufung des Vermittlungsausschusses ändern.<sup>5</sup>
- 8 **2. Beratungsphase, Abs. 3–4.** In der anschließenden Phase wird der Entwurf von dem Rat und dem Parlament **getrennt** beraten. Obwohl der Entwurf dem Rat und Parlament gleichzeitig vorzulegen ist, ist **zunächst der Rat** in Zugzwang: Er muss detailliert begründete Standpunkte zu dem Entwurf vorlegen. Mangels abweichender Bestimmungen entscheidet er dabei gemäß Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit iSv Art. 16 Abs. 4 EUV. Ratsintern wird der Standpunkt regelmäßig vom Haushaltsausschuss sowie anschließend vom COREPER vorbereitet.
- 9 **Anschließend** hat das **Parlament** drei Handlungsmöglichkeiten: Wenn es den Standpunkt des Rates nach Abs. 4 lit. a billigt oder gemäß Abs. 4 lit. b innerhalb von 42 Tagen nach der Übermittlung keinen Beschluss fasst, gilt der Haushaltsplan als erlassen. In diesen Fällen wandelt sich die Beratungsphase zu einer **Entscheidungsphase**. Wenn es dagegen **Änderungen**<sup>6</sup> an dem Entwurf vornimmt, wird die geänderte Fassung zurück an den Rat und die Kommission geleitet. Gleichzeitig berufen die Präsidenten von Parlament und Rat den Vermittlungsausschuss ein. Hervorzuheben ist, dass Änderungen des Haushaltsplans nur mit absoluter Mehrheit des Parlaments beschlossen werden können, während für die Billigung der Standpunkte des Rates mangels spezieller Regelung nach Art. 231 Abs. 1 AEUV die relative Mehrheit ausreichend ist.
- 10 Der Rat hat nun binnen zehn Tagen die Möglichkeit, die Änderungen des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit zu billigen und damit den Haushaltsplan inhaltlich festzulegen. Auch für diesen Fall erweist sich die Beratungs- als **Entscheidungsphase**, der sich nur noch die Feststellungsphase anzuschließen hat. In der Praxis wird es jedenfalls beim ersten Durchlauf eines Kommissionsentwurfs aber wohl nicht zu einer frühzeitigen Festlegung des Haushaltsplans kommen. Nur wenn die Kommission nach fruchtlosem Ablauf des Vermittlungsverfahrens einen erneuten Entwurf vorgelegt hat, ist es denkbar, dass ein Teil der Haushaltsbehörde die Vorschläge des jeweils anderen Teils bereits in dieser Phase akzeptiert.

2 Ebenso Streinz/Niedobitek, Art. 314 AEUV Rn. 35; GSH/Bieber, Art. 314 EGV Rn. 10.

3 Vgl. bspw. Art. 96 f. GO-EP Juli 2015.

4 Art. 36 Abs. 1 HO 2012.

5 Vgl. hierzu Art. 39 HO 2012.

6 Art. 314 Abs. 4 lit. c spricht von Abänderungen und knüpft damit noch an die Unterscheidung zwischen obligatorischen Ausgaben, zu denen das Parlament nur Änderungen vorschlagen durfte, und nicht-obligatorischen Ausgaben an, die vom Parlament abgeändert werden konnten.

3. **Vermittlungsphase, Abs. 4–5.** Sofern der Rat die Änderungen des Parlaments nicht binnen zehn Tagen billigt, tritt der **Vermittlungsausschuss** zusammen. Seine Zusammensetzung und Arbeitsweise bedarf der näheren Ausgestaltung, bspw. in der nach Art. 322 AEUV zu erlassenden Haushaltsordnung. Vertraglich vorgeschrieben ist nur dreierlei: Erstens muss er aus ebenso vielen Vertretern des Rats wie des Parlaments bestehen. Zweitens überträgt Abs. 5 die für die Entscheidungsfindung der beiden Organe geltenden Grundsätze und bestimmt insoweit, dass die Vertreter des Rates mit qualifizierter Mehrheit und die des Parlaments mit absoluter Mehrheit zu entscheiden haben. Drittens stellt Abs. 5 klar, dass der Vermittlungsausschuss auf der Grundlage der Standpunkte des Parlaments und des Rats nach einer Einigung zu suchen hat und insofern keine grundsätzlich anderen Positionen in den Einigungsprozess einbringen darf.

Wie auch im Vermittlungsverfahren im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 Abs. 10 AEUV, nimmt die **Kommission** an den Sitzungen des Vermittlungsausschusses teil. Sie ist dabei auf eine **informative und mediative Rolle** beschränkt, darf ihre Beteiligung aber nicht dazu missbrauchen, ihren eigenen Entwurf grundlegend zu revidieren.

Einigt sich der Vermittlungsausschuss binnen 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, beginnt die Entscheidungsphase nach Abs. 6. Einigt er sich nicht, ist die Kommission gemäß Abs. 8 zur Vorlage eines neuen Entwurfs verpflichtet, an die sich eine erneute Beratungsphase anschließt.

4. **Entscheidungsphase, Abs. 6–8.** Grundlage der Entscheidungsphase ist der vom Vermittlungsausschuss erarbeitete gemeinsame Entwurf des Haushaltsplans. Mit dem Tag der Einigung des Vermittlungsausschusses beginnt nach Abs. 6 eine Frist von 14 Tagen, innerhalb derer Parlament und Rat den gemeinsamen Entwurf des Haushaltsplans billigen können. Dabei hat jedes Organ die Möglichkeit, den gemeinsamen Entwurf zu billigen, ihn abzulehnen oder innerhalb der Frist keinen Beschluss zu fassen. Je nach Kombination der tatsächlichen Entscheidung im Parlament und Rat differenziert Abs. 7 zunächst zwischen zwei Rechtsfolgen: Entweder gilt das Haushaltsgesetz als festgelegt gemäß lit. a oder die Kommission ist zur Vorlage eines neuen Entwurfs verpflichtet, an die sich erneut die Beratungsphase anschließt, s. lit. b und c.

5. **Bestätigungsphase, Abs. 7 lit. d.** Darüber hinaus kommt als dritte Rechtsfolge die Durchführung einer **Bestätigungsphase** in Betracht, die im Ergebnis in jedem Fall gemäß lit. d zur Festlegung des Haushaltsgesetzes führt. Für den Fall, dass das Parlament den gemeinsamen Entwurf billigt, der Rat ihn aber ablehnt, hat das Parlament die Möglichkeit, binnen 14 Tagen alle oder einige der von ihm in der Beratungsphase vorgeschlagenen Änderungen zu bestätigen. Wegen des insofern offenen Wortlauts kann über die Änderungen einzeln oder en bloc entschieden werden. In jedem Fall bedarf es für die Bestätigung der besonders qualifizierten **Haushaltsmehrheit**, nämlich der absoluten Mehrheit und zugleich 3/5 der relativen Mehrheit. Diese Mehrheit entscheidet über den Inhalt des Haushaltsplans: Wird die Mehrheit erreicht, wird der entsprechende Haushaltsposten nach Maßgabe der Änderungen des Parlaments festgelegt, wird sie verfehlt, ist der im Vermittlungsausschuss vereinbarte Standpunkt zu diesem Haushaltsposten maßgeblich. Dies ist das politische Risiko, das das Parlament eingeht, wenn es versucht, in der Bestätigungsphase das letzte Wort über den Haushalt zu erhalten.

6. **Feststellungsphase, Abs. 9.** Das Haushaltsverfahren wird erst mit der förmlichen Feststellung des Präsidenten des Parlaments abgeschlossen, dass der Haushaltsplan endgültig festgestellt ist. Mit dieser Feststellung bestätigt der Präsident des Parlaments, dass der Haushaltsplan in einem ordnungsgemäßen Haushaltsverfahren festgelegt wurde. Seine diesbezügliche **Prüfungscompetenz** erstreckt sich aber nicht auf die sonstigen Aspekte der formellen Rechtmäßigkeit und auch nicht auf die materielle Rechtmäßigkeit des Haushaltsplans.<sup>7</sup> Diese Prüfung bleibt dem EuGH vorbehalten. Im Übrigen ist ein fehlerhaft zustande gekommener Haushaltsplan zwar rechtswidrig, bleibt jedoch bis zur Nichtigerklärung durch den EuGH rechtswirksam.

<sup>7</sup> Vgl. GSH/Bieber, Art. 314 AEUV Rn. 21.

- 17 Erst die Feststellung des Präsidenten des Parlaments führt zur **Rechtswirksamkeit** des Haushaltsplans. Sie ist insofern **konstitutiver** und nicht nur deklaratorischer Natur.<sup>8</sup> Dies gilt insbesondere, wie in der Formulierung „endgültig“ zum Ausdruck kommt, auch für die Fälle, in denen Art. 314 eine Fiktion der Festlegung des Haushaltsplans anordnet.<sup>9</sup> Die Fiktion erstreckt sich insofern nur auf die inhaltliche Festlegung des Haushaltsplans, nicht jedoch auf seine rechtliche Wirksamkeit.<sup>10</sup>
- 18 Der Präsident des Parlaments handelt bei der Feststellung nicht als eigenständige Institution, sondern **als Organ des Parlaments**. Der Beschluss des Präsidenten wird dem Parlament als Ganzem zugerechnet, das deshalb auch Gegner einer etwaigen Nichtigkeitsklage ist.<sup>11</sup>
- 19 Um dem **Grundsatz der Transparenz** Rechnung zu tragen, ist der Haushaltsplan im Amtsblatt zu **veröffentlichen**. Dies folgt nicht nur aus einer entsprechenden Bestimmung in der Haushaltsordnung,<sup>12</sup> sondern schon aus Art. 15 AEUV.
- 20 7. **Beachtung der Einnahmen, Abs. 10.** Bei der Ausübung der ihnen im Haushaltsverfahren eingeräumten Befugnisse sind die beteiligten Organe gemäß Abs. 10 verpflichtet, die Verträge sowie das auf ihrer Grundlage erlassene Recht zu wahren. Diese Bestimmung zielt in erster Linie auf die Beachtung des nach Art. 311 AEUV erlassenen Eigenmittelsystems, des nach Art. 312 AEUV erlassenen mehrjährigen Finanzrahmens sowie der von Art. 310 AEUV normierten Grundsätze des Haushaltsausgleichs und der Haushaltsdisziplin. Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus auch Art. 323 AEUV. Sämtliche dieser Vorschriften dokumentieren den **Grundsatz des Einnahmenhaushalts**. Die am Haushaltsverfahren beteiligten Organe werden durch Abs. 10 somit dazu gemahnt, ihre Haushaltsbefugnisse nur soweit auszuüben, wie deren Resultate finanzierbar sind. Gegenüber den genannten speziellen Vorschriften kommt Abs. 10 im Wesentlichen eine affirmative Bedeutung zu (zur Hierarchie innerhalb der Finanzvorschriften → AEUV Art. 312 Rn. 7).

### III. Verteilung der Haushaltsbefugnisse

- 21 Die mit der Ausgestaltung des Haushaltsverfahrens verbundene Verteilung der Haushaltsbefugnisse der einzelnen Organe, insbesondere des Parlaments, war bei der Ausgestaltung des Art. III-404 EVV als Vorläuferregelung des Art. 314 bis zuletzt umstritten.<sup>13</sup> Nach Art. 314 lassen sich die **Haushaltsbefugnisse der Organe** knapp wie folgt skizzieren:
- 22 Die Rolle der **Kommission** hat im Vergleich zur Regelung des Art. 272 EGV an Bedeutung gewonnen. Hervorzuheben ist zunächst, dass die Kommission nach Art. 314 nicht nur einen Vorentwurf, sondern den Entwurf des Haushaltsplans ausarbeitet, dessen Erlass nach Art. 272 EGV noch in die Zuständigkeit des Rats fiel. Vor allem aber gewinnt die Kommission durch ihre – wenn auch nur informative und mediative – Beteiligung im Vermittlungsausschuss an zusätzlichen Einflussmöglichkeiten, die ihr nach Art. 272 EGV formal nicht zustanden, die sie aber im Rahmen der von der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehenen Konzertierungsverfahren und Trilogie faktisch durchaus wahrgenommen hat.
- 23 Der Rat hat seine Entscheidungshoheit über die obligatorischen Ausgaben eingebüßt, dafür aber ein Mitentscheidungsrecht über die nicht-obligatorischen Ausgaben gewonnen. Außerdem muss er bei seinen Verhandlungen über den Haushalt nicht mehr befürchten, dass das Parlament den Haushalt als Ganzes ablehnt, und kann insofern offensiver auftreten. Die Möglichkeit, durch ein entsprechendes Stimmverhalten die Kommission zur Vorlage eines veränderten Haushaltsentwurfs zu veranlassen, dürfte die politische Position des Rates ebenfalls stärken.
- 24 Das **Parlament** kann erstmals auch über die obligatorischen Ausgaben entscheiden, hat dafür aber sein letztes Wort in Bezug auf die nicht-obligatorischen Aufgaben verloren. Für

8 EuGH, Rs C-77/11, Rat/Parlament, Rn. 52 ff. (juris).

9 Vgl. Wortlaut: „gilt als erlassen“.

10 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 314 AEUV Rn. 39.

11 Vgl. EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg 1986, 2155; Rs C-77/11, Rat/Parlament, Rn. 51 (juris).

12 Vgl. Art. 34 Abs. 2 HO 2012.

13 Vgl. Fischer, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2004, S. 485 f.

die politische Verhandlungsführung schwerer wiegt wohl der Verlust des Monopols, die Kommission durch eine Ablehnung gemäß Art. 272 Abs. 8 EGV des Haushalts aus wichtigen Gründen zur Vorlage eines neuen Entwurfs zu bewegen. Aufgewogen wird dieser Verlust jedenfalls teilweise durch die Möglichkeit, mit der Haushaltsmehrheit die eigenen politischen Vorstellungen durchsetzen zu können.

Gemessen an der Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen und an der demokratischen Legitimation der Union sind die Haushaltsbefugnisse der Organe im Haushaltsverfahren **adäquat verteilt**. Denn wegen fehlender Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf die Einnahmen besteht kein hinreichender Entscheidungszusammenhang zwischen den Einnahmen und den Ausgaben. Das bedeutet, dass das Parlament ausgabenwirksame Maßnahmen beschließen kann, ohne sich für die damit verbundenen finanziellen Belastungen gegenüber dem Wähler verantworten zu müssen. Solange also das Parlament keine Entscheidungsbefugnisse bezüglich der Einnahmen besitzt, stellt der Rat das einzige Verbindungsglied in der Verantwortungsbeziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben dar.<sup>14</sup>

#### IV. Rechtsnatur und Rechtswirkungen des Haushaltsplans

Anders als Art. I-56 EVV, nach dem der Haushaltsplan durch und dh als Europäisches Gesetz aufgestellt werden sollte, verhält sich weder Art. 310 Abs. 1 UA 2 AEUV noch Art. 314 zu der Form, in der der Haushaltsplan festgelegt wird. Dementsprechend kann nicht auf Art. 288 Abs. 2 AEUV zurückgegriffen werden, um die Rechtsnatur und Rechtswirkungen des Haushaltsplans zu beschreiben.<sup>15</sup>

Rechtlich verbindlich wird der Haushaltsplan erst durch seine Feststellung in dem dafür vorgesehenen Verfahren. Praktisch stellt er sich als Anhang zu dem Beschluss dar, mit dem er in dem Verfahren des Art. 314 festgelegt wird. **Haushaltsplan** und **Haushaltsgesetz** bilden eine **Einheit**. Vereinfachend wird deshalb von der Rechtsnatur und den Rechtswirkungen des Haushaltsplans gesprochen, die streng genommen nur auf den Haushaltsbeschluss bezogen werden können.

Die Rechtswirkungen des Haushaltsplans<sup>16</sup> beschränken sich zunächst auf die Kommission und die anderen **Organe der Union**. Sie werden durch den Haushaltsplan ermächtigt, die in ihm vorgesehenen Mittel vorbehaltlich einer entsprechenden sachlichen Rechtsgrundlage (→ AEUV Art. 310 Rn. 15 f.) zu verwenden. Darüber hinaus werden die **Mitgliedstaaten** durch die Feststellung des Haushaltsplans verpflichtet, die geschuldeten Anteile an den Mehrwertsteuereinnahmen und den BNE-Mitteln an die Union abzuführen.<sup>17</sup> Sonstige Dritte werden durch den Haushaltsplan dagegen weder berechtigt noch verpflichtet.<sup>18</sup>

Wegen dieser beschränkten Rechtswirkungen ist der Haushaltsplan zur Unterscheidung von sonstigen Handlungsformen, insbesondere der Verordnung, als **Binnenvorschrift** zu qualifizieren. Dass er in begrenztem Umfang Außenwirkungen entfaltet, weil er die Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der von ihnen geschuldeten Beträge verpflichtet, steht dieser Qualifizierung nicht entgegen.<sup>19</sup> Entscheidend ist, dass sich die Rechtswirkungen des Haushaltsplans auf die Hoheitsträger im Verbund der Union und den Mitgliedstaaten beschränken und private Dritte nicht berühren.

14 Näher Rossi (Fn. 1), S. 246 ff.

15 EuGH, Rs C-77/11, Rat/Parlament, Rn. 57 ff. (juris).

16 Zu den Rechtswirkungen Streinz/Niedobitek, Art. 314 AEUV Rn. 38 ff.

17 Vgl. Art. 40 Abs. 2 HO 2012.

18 EuGH, Rs 216/83 u. 295-297/83, Les Verts/Kommission und Rat, Slg 1984, 3325 ff.; EuGH, Rs 130/77, Salerno ua/Kommission, Slg 1985, 2523; EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg 1986, 2155; EuGH, Rs 302/87, Parlament/Rat, Slg 1988, 5615; vgl. zum deutschen Recht § 3 Abs. 2 HGrG.

19 AA GSH/Bieber, Art. 310 AEUV Rn. 37.

## Artikel 315 (ex-Artikel 273 EGV) [Nothaushalt]

Ist zu Beginn eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan noch nicht endgültig erlassen, so können nach der gemäß Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung für jedes Kapitel monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kapitel des Haushaltsplans des vorangegangenen Haushaltsjahres eingesetzten Mittel vorgenommen werden, die jedoch ein Zwölftel der Mittelansätze des gleichen Kapitels des Haushaltsplanentwurfs nicht überschreiten dürfen.

<sup>1</sup>Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unter Beachtung der sonstigen Bestimmungen des Absatzes 1 entsprechend der nach Artikel 322 erlassenen Verordnung Ausgaben genehmigen, die über dieses Zwölftel hinausgehen. <sup>2</sup>Er leitet seinen Beschluss unverzüglich dem Europäischen Parlament zu.

In dem Beschluss nach Absatz 2 werden unter Beachtung der in Artikel 311 genannten Rechtsakte die zur Durchführung dieses Artikels erforderlichen Maßnahmen betreffend die Mittel vorgesehen.

Der Beschluss tritt 30 Tage nach seinem Erlass in Kraft, sofern das Europäische Parlament nicht innerhalb dieser Frist mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, diese Ausgaben zu kürzen.

### I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 273 EGV an, nimmt dabei aber insbesondere in Abs. 2 Modifizierungen vor, die dem Entfallen der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben geschuldet sind. Sie entspricht Art. III-405 EVV.
2. **Nothaushaltsrecht.** Die Norm hält für den Fall, dass entgegen dem Grundsatz der Vorherigkeit<sup>1</sup> zu Beginn des Haushaltsjahres, also gem. Art. 313 AEUV jeweils zum 1. Januar, kein Haushaltsplan festgelegt ist, im Interesse der **Kontinuität der Unionstätigkeit**<sup>2</sup> und **rechtlich gesicherter Positionen Dritter** ein Nothaushaltsrecht bereit, das automatisch in Kraft tritt, ohne dass es eines Beschlusses des Parlaments oder des Rates bedarf. Ausführungsbestimmungen können in der Haushaltsordnung festgelegt werden.<sup>3</sup>

### II. Bedeutung der Norm

3. **1. Voraussetzung des Nothaushaltsrechts.** Das Nothaushaltsrecht steht unter der alleinigen Voraussetzung, dass zu Beginn eines Haushaltsjahres noch kein Haushaltsplan festgelegt ist. Dies ist der Fall, wenn das **Haushaltsverfahren** noch nicht durch die Feststellung des Präsidenten des Parlaments gem. Art. 314 Abs. 9 AEUV **abgeschlossen** ist. Warum es zu Jahresbeginn an dem Haushaltsplan fehlt, ist für die Anwendung des Nothaushaltsrechts ohne Belang. Über seinen Wortlaut hinaus findet das Nothaushaltsrecht auch Anwendung, wenn der Haushaltsplan nachträglich wegfällt, etwa weil der EuGH die Festlegungserklärung des Präsidenten des Parlaments für nichtig erklärt.<sup>4</sup>
4. **2. Grundsatz der doppelten Begrenzung, Abs. 1.** Die der Kommission und den anderen Organen eingeräumte Befugnis, Mittel in etatlosen Zeiten ausnahmsweise ohne materielle Entscheidung der Haushaltsbehörde zu verwenden, wird durch den **Grundsatz der doppelten Begrenzung** beschränkt. Danach dürfen die Ausgaben weder ein Zwölftel der im abgelaufenen Haushaltsplan für die jeweilige Aufgabe eingesetzten Mittel noch ein Zwölftel der in dem in Vorbereitung befindlichen Haushaltsplan überschreiten. Es gilt die jeweils niedrigere Grenze.<sup>5</sup> Die Zwölftel-Regelung erklärt sich dadurch, dass sich die Bewilligung im Nothaushaltsrecht nach französischem Vorbild nur auf jeweils einen Monat bezieht.

1 Vgl. Art. 314 Abs. 2 AEUV.

2 Der EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg 1986, 2155, spricht noch vom Prinzip der Kontinuität der Gemeinschaftstätigkeit.

3 Vgl. Art. 16 HO 2012.

4 So für den Haushalt 1986 EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg 1986, 2155.

5 GKK/Khan, Art. 315 AEUV Rn. 3; GHN/Magiera, Art. 315 AEUV Rn. 5; GSH/Bieber, Art. 315 AEUV Rn. 8.

Die Begrenzung der Mittel durch den **Vorjahreshaushalt** bezieht sich auf die am Ende des Haushaltsjahres bereitgestellten Mittel, so dass etwaige **Berichtigungshaushaltspläne** ebenso zu berücksichtigen sind wie **Mittelübertragungen** zwischen den Ansätzen. Übertragungen aus dem Vorvorjahr dürfen dagegen nicht in die Berechnung der monatlichen Zwölfstel einbezogen werden, da diese sachlich bei dem Haushaltsplan verbleiben, in dem sie bewilligt wurden.<sup>6</sup>

Für die Begrenzung durch den **Haushaltsplanentwurf** ist dessen Gestalt zu Beginn des Haushaltsjahres maßgeblich.

**Maßgebliche Gliederungsebene** des Haushaltsplans für die Berechnung der Zwölfstel ist gemäß Abs. 1 ausschließlich das Kapitel. Innerhalb der Kapitel sind die Mittel deshalb frei verfügbar, ohne dass es einer förmlichen Mittelübertragung bedarf. Dagegen sind **sachliche Mittelübertragungen** von Kapitel zu Kapitel während der Nothaushaltsbewirtschaftung **unzulässig**,<sup>7</sup> weil andernfalls die in den Kapitelansätzen zum Ausdruck kommenden politischen Entscheidungen der Haushaltsbehörde von den Vollzugsorganen ignoriert und durch eigene Entscheidungen ersetzt werden könnten.

**3. Überschreitungen der Zwölfstel, Einnahmen, Abs. 2.** Um die Handlungsfähigkeit der Union auch in **Ausnahmefällen** zu gewährleisten, ermöglicht Abs. 2 es der Haushaltsbehörde, Mittel zu bewilligen, die über ein Zwölfstel hinausgehen.

Dabei hat sich die Rollenverteilung der an dem Verfahren beteiligten Organe gegenüber Art. 274 EGV leicht verändert: Der Rat kann nicht von sich aus, sondern nur auf Vorschlag der Kommission tätig werden. Er behält aber die eigentliche Entscheidungsbefugnis, dem Parlament kommt nach Abs. 4 nur das Recht zu, die vom Rat beschlossenen Ausgaben zu kürzen. Dieses Recht erstreckt sich mangels Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben und entsprechend seinen Befugnissen im Haushaltsverfahren auf alle Ausgaben. Umgekehrt ist das Parlament nur noch zu einer Kürzung,<sup>8</sup> nicht dagegen zu einer Erhöhung der angesetzten Ausgaben befugt. Für seine Entscheidung ist nicht mehr die Haushaltsmehrheit (→ AEUV Art. 314 Rn. 15), sondern nur noch die absolute Mehrheit erforderlich. Macht das Parlament von seinem Kürzungsrecht Gebrauch, gelten die niedrigeren Beiträge, ohne dass der Rat noch einmal mit den Änderungen befasst wird. Fasst das Parlament dagegen innerhalb von 30 Tagen keinen Beschluss, werden die Überschreitungen entsprechend den Ansätzen des Rates bewilligt.

Die Befugnis, die von Abs. 1 zum Maßstab der Nothaushaltsbewirtschaftung erhobenen Zwölfstel zu überschreiten, soll nur die beschleunigte Bereitstellung der Mittel ermöglichen, nicht aber zu einer Veränderung der Gesamthöhe der im Nothaushaltsverfahren zulässigen Ausgaben führen.<sup>9</sup> Deshalb normiert Abs. 2 mit der Formulierung „unter Beachtung der sonstigen Bestimmung des Absatzes 1“ eine **absolute Grenze des Umfangs der Bewilligung**: Sie darf die Gesamtsumme der nach Abs. 1 zur Verfügung stehenden Mittel, mithin zwölf Zwölfstel, nicht überschreiten.

Hinsichtlich der **Einnahmen** ermächtigt Abs. 3 die Haushaltsbehörde, entsprechend der Eigenmittelgesetze zugleich auch die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben zu regeln. Sie dürfen also gegebenenfalls über das auf der Basis der Vorjahresansätze errechnete Zwölfstel hinaus Mehrwertsteuer- und Bruttosozialprodukteeigenmittel vorlegen.<sup>10</sup> Die Mitgliedstaaten sind in diesem Fall zur Abführung der zusätzlichen Mittel verpflichtet.

## Artikel 316 (ex-Artikel 271 EGV) [Struktur des Haushaltsplans; Mittelübertragung]

Nach Maßgabe der aufgrund des Artikels 322 erlassenen Vorschriften dürfen die nicht für Personalausgaben vorgesehenen Mittel, die bis zum Ende der Durchführungszeit eines

6 GSH/Bieber, Art. 315 AEUV Rn. 14; GHN/Magiera, Art. 315 AEUV Rn. 8.

7 Vgl. GSH/Bieber, Art. 315 AEUV Rn. 15; Streinz/Niedobitek, Art. 315 AEUV Rn. 10 mwN.

8 Auch bis auf Null.

9 Vgl. GSH/Bieber, Art. 315 AEUV Rn. 11.

10 Näher GSH/Bieber, Art. 315 AEUV Rn. 16.

Haushaltsplans nicht verbraucht worden sind, lediglich auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

Die vorgesehenen Mittel werden nach Kapiteln gegliedert, in denen die Ausgaben nach Art oder Bestimmung zusammengefasst sind; die Kapitel werden nach der gemäß Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung unterteilt.

Die Ausgaben des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates und des Rates, der Kommission sowie des Gerichtshofs der Europäischen Union werden unbeschadet einer besonderen Regelung für bestimmte gemeinsame Ausgaben in gesonderten Teilen des Haushaltsplans aufgeführt.

## I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 271 Abs. 2 und Abs. 3 EGV an. Art. 271 Abs. 1 EGV ist in Art. 310 Abs. 2 AEUV überführt worden. Mit dieser Struktur entspricht Art. 316 dem Art. III-406 EVV.
2. **Zeitliche Mittelübertragungen, Struktur des Haushaltsplans.** Die Norm bestimmt in Abs. 1 Ausnahmen vom Grundsatz der Jährlichkeit und enthält in Abs. 2 und Abs. 3 mit Blick auf den Grundsatz der sachlichen Spezialität Vorgaben für die Gliederung des Haushaltsplans. Beide Vorschriften beziehen sich allein auf die Ausgabenseite des Haushaltsplans.

## II. Mittelübertragung, Haushaltsstruktur

3. **1. Zeitliche Mittelübertragungen, Abs. 1.** In Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit (→ AEUV Art. 310 Rn. 9) und vom Grundsatz der zeitlichen Spezialität (→ AEUV Art. 310 Rn. 9, 23) erlaubt Abs. 1 im Interesse einer flexiblen Haushaltsführung die Übertragung von nicht verbrauchten Mitteln in das nächste Haushaltsjahr. Solche Mittelübertragungen sind gegenständlich auf **Sachmittel** beschränkt. Nicht in Anspruch genommene **Personalmittel** verfallen stets mit Ablauf des Haushaltsjahres und bedürfen deshalb der erneuten Bewilligung im neuen Haushaltsjahr. Die Übertragbarkeit der Sachmittel beschränkt sich in zeitlicher Hinsicht auf das folgende Haushaltsjahr. Außerdem muss die **Zweckbindung** der übertragenen Mittel gewahrt werden, die Zulässigkeit sachlicher Mittelübertragungen richtet sich nach Art. 317 Abs. 3 AEUV. Die Durchführung der zeitlichen Mittelübertragungen wird von Art. 13 ff. HO 2012 detailliert geregelt. Werden die Übertragungsmöglichkeiten nicht in Anspruch genommen, verfallen die Mittel regelmäßig<sup>1</sup> am Ende des Haushaltsjahres gemäß Art. 13 Abs. 1 HO 2012.
4. Neben dieser vertragsunmittelbaren Ausnahme kann die **Haushaltsordnung** weitere Durchbrechungen des Jährlichkeitsgrundsatzes vorsehen (→ AEUV Art. 310 Rn. 11). Die HO 2012 hat von dieser Möglichkeit insbesondere durch sog. Mehrjahresprogramme Gebrauch gemacht, die vor allem die Strukturfonds betreffen.<sup>2</sup>
5. Die Festlegung der jährlichen **Obergrenzen im mehrjährigen Finanzrahmen** stellt aus zwei Gründen keine Durchbrechung des Jährlichkeitsgrundsatzes dar: Zum einen gelten auch die Obergrenzen nur für das einzelne Haushaltsjahr und dürfen nicht für den gesamten Zeitraum kumuliert werden. Zum anderen enthalten sie noch keine Bewilligung, sondern sind insofern auf die Festsetzungen im Haushaltsplan angewiesen. Bei funktionaler Betrachtung ist gleichwohl festzuhalten, dass die verbindlich festgelegten Obergrenzen im mehrjährigen Finanzrahmen in gewissem Maße den Spielraum der Haushaltsbehörde und insbesondere des Europäischen Parlaments für politische Prioritäten beschneiden und insofern einer Intention des Jährlichkeitsprinzips zuwiderlaufen.<sup>3</sup>
6. **2. Struktur des Haushaltsplans, Abs. 2 und 3.** In Umsetzung des Grundsatzes der sachlichen Spezialität, nach dem Ausgaben nur für den Zweck und nur in der Höhe getätigt werden dürfen, für den sie bewilligt wurden, sehen die Abs. 2 und 3 eine Gliederung der Ausgabenseite des Haushaltsplans in **Einzelpläne** nach Abs. 3 und **Kapitel** gemäß Abs. 2

1 Zu beachten sind die automatischen Mittelübertragungen nach Art. 13 Abs. 4 HO 2012.

2 Vgl. Art. 10 Abs. 4 HO 2012.

3 Vgl. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 238 f.



vor. Art. 317 Abs. 3 AEUV ist darüber hinaus die Vorgabe für eine weitere **Untergliederung** zu entnehmen. Konkretisiert werden diese primärrechtlichen Vorgaben durch die Haushaltsordnung, die eine Gliederung in Einzelpläne, Titel, Kapitel, Artikel und Posten sowohl für die Einnahmen- wie für die Ausgabenseite vorsieht.<sup>4</sup> Ein Titel entspricht dabei einem Politikbereich, ein Kapitel einem Tätigkeitsfeld.

Vertraglich vorgeschrieben sind Einzelpläne für die von Abs. 3 genannten Organe. Hervorzuheben ist, dass die Mittel des Europäischen Rates trotz seiner Organstellung nach Art. 13 Abs. 1 und 2, Art. 15 EUV, nicht in einem gesonderten, sondern in dem Einzelplan des Rates aufzuführen sind. Außer den in Abs. 3 aufgeführten Organen werden nach der HO 2012 auch die Ausgaben des Europäischen Rechnungshofs, der gleichfalls zu den Organen der EU gehört (→ Art. 285 Rn. 3),<sup>5</sup> des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen, des Europäischen Bürgerbeauftragten, des Europäischen Datenschutzbeauftragten und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in Einzelplänen ausgewiesen, vgl. Art. 43 lit. b iVm Art. 2 lit. b HO 2012.

Von der verbindlichen Gliederung des Haushaltsplans ist die Darstellung der **Ausgabenkategorien** der EU nach **Rubriken** zu unterscheiden, die sich in Anlehnung an die Klassifizierung der Ausgaben in der Finanziellen Vorausschau durchgesetzt hat und nun auch von Art. 312 Abs. 3 AEUV verlangt wird, den sogenannten Ausgabenbereichen.

Der MFR 2014–2020 unterscheidet folgende Rubriken:

- Intelligentes und integratives Wachstum
- Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen
- Sicherheit und Unionsbürgerschaft
- Europa in der Welt
- Verwaltung
- Ausgleichszahlungen.

Zudem sind verschiedene Posten außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens vorgesehen, darunter die Reserve für Soforthilfen, der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, der Solidaritätsfonds sowie das sog. Flexibilitätsinstrument, Art. 3 Abs. 2 MFR 2014–2020.

## Kapitel 4

### Ausführung des Haushaltsplans und Entlastung

#### Artikel 317 (ex-Artikel 274 EGV) [Haushaltsvollzug]

<sup>1</sup>Die Kommission führt den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten gemäß der nach Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. <sup>2</sup>Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

<sup>1</sup>In der Haushaltsordnung sind die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten geregelt. <sup>2</sup>Darin sind ferner die Verantwortlichkeiten und die besonderen Einheiten geregelt, nach denen jedes Organ an der Vornahme seiner Ausgaben beteiligt ist.

Die Kommission kann nach der gemäß Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung Mittel von Kapitel zu Kapitel oder von Untergliederung zu Untergliederung übertragen.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 43, 44 HO 2012.

<sup>5</sup> Vgl. auch Art. 13 Abs. 1 und 2 EUV.

## I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 274 EGV an. Sie unterscheidet sich von diesem vor allem dadurch, dass die Kommission den Haushaltsplan gemäß Abs. 1 nicht allein, sondern zusammen mit den Mitgliedstaaten ausführt. Die nähere Ausgestaltung der Mitgliedstaaten treffenden Prüfungspflichten und Verantwortlichkeiten obliegt gemäß dem ebenfalls neu eingefügten Abs. 2 S. 2 der Haushaltsordnung. Mit diesem Inhalt entspricht Art. 317 dem Art. III-407 EVV.
2. **Haushaltsvollzug, sachliche Mittelübertragungen.** Die Norm betrifft den Haushaltsvollzug. In Abs. 1 wird die Ausführung des Haushaltsplans in die Hände der Kommission und der Mitgliedstaaten gelegt. Abs. 2 überlässt die Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten der Haushaltsordnung. Abs. 3 schließlich ermächtigt die Kommission zu sachlichen Mittelübertragungen.

## II. Ausführung des Haushalts

3. **1. Ausführung des Haushaltsplans, Abs. 1.** Mit dem Erlass des Haushaltsgesetzes werden die im Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach Art. 310 Abs. 2 AEUV für ein Haushaltsjahr bewilligt. Die Ausführung des Haushaltsplans, also die Verwendung der in ihn eingesetzten Mittel, obliegt nach Abs. 1 primär der **Kommission**. Allerdings sind an dem Vollzug des Haushaltsplans sowohl die **anderen Organe der Union** als vor allem auch – mangels eigenen Verwaltungsunterbaus der Union – die **Mitgliedstaaten** im indirekten Vollzug beteiligt. Nachdem der Vertrag von Amsterdam der Beteiligung der Mitgliedstaaten bereits durch Einführung des Abs. 1 S. 2 Rechnung getragen hat, betont Abs. 1 S. 1 die besondere Rolle der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans nun noch deutlicher. Allerdings ändert die Erwähnung der Mitgliedstaaten in Abs. 1 nichts an der **Eigenverantwortung der Kommission**. Das folgt schon aus einer exakten grammatikalischen Auslegung des Absatzes, darüber hinaus aber vor allem aus dem notwendigen Korrelat zwischen Verantwortlichkeit und Entlastung: Da die Entlastung nach Art. 319 Abs. 1 S. 1 AEUV nur der Kommission erteilt wird, muss diese auch allein für die Haushaltsausführung verantwortlich sein.
4. **Abs. 1** ermächtigt zur Ausführung des Haushaltsplans nur „im Rahmen der zugewiesenen Mittel“. Entsprechend dem **Grundsatz der Spezialität** dürfen die Mittel deshalb nur zu dem Zweck und nur in der Höhe ihrer Bewilligung verwendet werden (→ AEUV Art. 310 Rn. 23). Zusätzlich zu dieser notwendigen Bedingung steht die Verwendung der veranschlagten Mittel regelmäßig unter der hinreichenden Bedingung nach Art. 310 Abs. 3 AEUV, dass ein entsprechender **sachlicher Rechtsakt** erlassen ist (→ AEUV Art. 310 Rn. 15). Darüber hinaus wird die Ausführung des Haushaltsplans durch die **Haushaltsgrundsätze**, insbesondere, aber nicht nur, durch den **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit** (→ AEUV Art. 310 Rn. 20) begrenzt. Zwar werden die Mitgliedstaaten von Art. 310 Abs. 5 AEUV nicht als Adressaten des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes genannt, doch lässt sich sowohl aus Abs. 1 als auch aus dem **Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit** nach Art. 4 Abs. 3 EUV die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer wirtschaftlichen Ausführung des Haushaltsplans ableiten.
5. **2. Verantwortlichkeiten für den Haushaltsvollzug, Abs. 2.** In der Haushaltsordnung ist gem. Abs. 2 S. 2 zunächst die **Beteiligung der anderen Organe** bei der Verwendung der ihnen zugewiesenen Mittel zu regeln. Sie wird dabei auch zu berücksichtigen haben, dass der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit nach Art. 310 Abs. 5 AEUV nicht mehr allein die Kommission, sondern alle Organe der Union in die Pflicht nimmt (→ AEUV Art. 310 Rn. 20). Die HO 2012 enthält in Art. 55 ff. entsprechende Bestimmungen.
6. Darüber hinaus sind nach Abs. 2 S. 1 auch die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der **Mitgliedstaaten** sowie die damit verbundenen **Verantwortlichkeiten** festzulegen. Dem trägt Art. 59 HO 2012 Rechnung. Diese Verantwortlichkeiten können sich nur auf den Binnenbereich beziehen, die Kommission aber nicht von ihrer alleinigen Verantwortung für die Ausführung des Haushalts gegenüber dem Parlament befreien. Umgekehrt bleibt

die Kommission deshalb auch weiterhin zu Kontrollen des mitgliedstaatlichen Haushaltsvollzugs berechtigt.<sup>1</sup>

**3. Sachliche Mittelübertragungen, Abs. 3.** In Ausnahme vom Grundsatz der Spezialität ermöglicht Abs. 3 sachliche Mittelübertragungen nach Maßgabe der Haushaltsordnung. Die entsprechenden Vorschriften der HO 2012 differenzieren dabei nach der Intensität der Mittelübertragungen wie folgt: Nach Art. 25 HO 2012 dürfen die einzelnen Organe bis zu 10% der jährlichen Mittelanträge selbstständig von Titel zu Titel übertragen, von Kapitel zu Kapitel und von Artikel zu Artikel ohne Begrenzung. Der Kommission werden durch Art. 26 HO 2012 besondere Übertragungsmöglichkeiten eingeräumt. Alle anderen Übertragungen unterstehen der Entscheidung der Haushaltsbehörde, also Parlament und Rat.

Die bisherige Regelung war stark durch die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben geprägt. Mit der Aufhebung dieser Unterscheidung durch den AEUV wurden neue Regelungen in der Haushaltsordnung unabdingbar. Mit der HO 2012 blieben die Übertragungsmöglichkeiten im Kern erhalten, wurden aber gleichzeitig erweitert, was mit einer erweiterten Mitwirkung der Haushaltsbehörden verbunden ist, vgl. Art. 25 ff. HO 2012.

## Artikel 318 (ex-Artikel 275 EGV) [Rechnungslegung]

<sup>1</sup>Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich die Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahres für die Rechnungsvorgänge des Haushaltsplans vor. <sup>2</sup>Sie übermittelt ihnen ferner eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Union.

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat ferner einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vor, der sich auf die Ergebnisse stützt, die insbesondere in Bezug auf die Vorgaben erzielt wurden, die vom Europäischen Parlament und vom Rat nach Artikel 319 erteilt wurden.

### I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

**1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 275 EGV an und ergänzt diesen um Abs. 2, der keine gleichlautende Vorschrift im EGV hat, inhaltlich aber an Art. 276 Abs. 3 UA 2 EGV anknüpft. Im Übrigen entspricht die Norm Art. III-408 EVV.

**2. Rechnungslegung, Evaluierungsbericht.** Die Norm verpflichtet die Kommission in Abs. 1, dem Parlament und dem Rat in Vorbereitung des Entlastungsverfahrens nach Art. 319 AEUV **Rechenschaft** über die Ausführung des Haushaltsplans zu geben sowie eine **Vermögensübersicht** zu erstellen. Abs. 2 verpflichtet die Kommission darüber hinaus, zur besseren Bewertung ihrer Haushaltsausführung einen **Evaluierungsbericht** zu erstellen.

### II. Rechnungslegung, Evaluierungsbericht

**1. Rechnungslegung.** Die von Art. 317 Abs. 1 AEUV hervorgehobene **Eigenverantwortung** der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans spiegelt sich auch in der von Abs. 1 normierten Pflicht der Kommission wider, dem Parlament und dem Rat **Rechenschaft** für den Haushaltsvollzug zu geben. Zu diesem Zweck erstellt sie eine **Haushaltsrechnung**<sup>1</sup> und eine **Vermögensrechnung**.<sup>2</sup> Die Einzelheiten über den Umfang und das Verfahren der Rechnungslegung sind in der Haushaltsordnung festzulegen.<sup>3</sup>

Die Verpflichtung des Abs. 1 bezieht sich nur auf die **nachträgliche Rechnungslegung** für das abgelaufene Haushaltsjahr. Nach Art. 148 Abs. 5 HO 2012 übermittelt die Kommission die endgültigen Rechnungen vor dem 31.7. des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr

<sup>1</sup> Vgl. Art. 310 AEUV Rn. 4 sowie schon EuGH, Rs 18/76, Deutschland/Kommission, Slg 1979, 384.

<sup>2</sup> In der Terminologie der HO 2012 „Übersichten über den Haushaltsvollzug“, Art. 146 HO 2012.

<sup>3</sup> In der Terminologie der HO 2012 „Jahresabschlüsse“, Art. 141 ff. HO 2012.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 141 ff. HO 2012.

folgenden Jahres.<sup>4</sup> Zusätzlich zu der nachträglichen Rechnungslegung ist die Kommission nach der HO 2012 verpflichtet, dem Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof Informationen über den **laufenden Haushaltsvollzug** zu übermitteln. Solche Verpflichtungen lassen sich nicht unmittelbar aus dem AEUV ableiten, erleichtern den genannten Organen aber ihre Haushaltskontrolle und antizipieren in gewissem Maße auch die Informationspflichten nach Art. 319 Abs. 2 AEUV (→ AEUV Art. 319 Rn. 13).

- 5 **2. Evaluierungsbericht.** Die Verpflichtung zur Vorlage eines Evaluierungsberichts ist ein Novum, das auf den EVV zurückgeht. Bislang waren die Kommission und die anderen Organe nach Art. 276 Abs. 3 UA 2 EGV nur auf gesondertes Ersuchen des Parlaments oder des Rates zu einem solchen Bericht verpflichtet.<sup>5</sup>
- 6 Der Evaluierungsbericht soll es dem Parlament und dem Rat im Entlastungsverfahren **vereinfachen**, die Ausführung des Haushalts durch die Kommission zu bewerten, indem er insbesondere die **Vorgaben** in Bezug nimmt, die vom Parlament oder vom Rat nach Art. 319 AEUV gegeben wurden. Dadurch sollen Parlament und Rat schneller und einfacher evaluieren können, ob und wie ihre Vorgaben für den Haushaltsvollzug beachtet wurden. Gemeint sind ausschließlich die von Art. 319 Abs. 3 und Abs. 4 AEUV angesprochenen **Bemerkungen und Empfehlungen** des Parlaments bzw. des Rates. Aus dem Umstand, dass Art. 318 Abs. 2 nur pauschal auf Art. 319 AEUV und nicht exakt auf dessen Abs. 3 und Abs. 4 verweist, wird man nicht folgern können, dass der Evaluierungsbericht auch etwaige Vorgaben der laufenden Haushaltskontrolle zu berücksichtigen hat, denn zu solchen Vorgaben ist die Haushaltsbehörde nach den Verträgen in Respekt vor der Eigenverantwortung der Kommission für die Haushaltsausführung nicht berechtigt.
- 7 Die Verpflichtung zur Vorlage eines Evaluierungsberichts mag eine Kontinuität im ständigen Haushaltskreislauf dadurch sichern wollen, dass sich die Kontrolle durch die Haushaltsbehörde nicht auf eine „contre-rôle“ im Sinne einer bloß **retrospektiven Überprüfung** des Haushaltsvollzugs beschränkt, sondern ihr im Sinne eines „controlling“ auch eine **prospektive Steuerungswirkung** zukommt. Diese Wirkung darf aber nicht überschätzt werden, denn die Kommission kann die Vorgaben des Entlastungsbeschlusses aufgrund des langwierigen Entlastungsverfahrens erst im dritten auf den entlasteten Haushaltsvollzug folgenden Haushaltsjahr umsetzen.

### Artikel 319 (ex-Artikel 276 EGV) [Entlastung]

(1) <sup>1</sup>Auf Empfehlung des Rates erteilt das Europäische Parlament der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. <sup>2</sup>Zu diesem Zweck prüft es nach dem Rat die Rechnung, die Übersicht und den Evaluierungsbericht nach Artikel 318 sowie den Jahresbericht des Rechnungshofs zusammen mit den Antworten der kontrollierten Organe auf dessen Bemerkungen, die in Artikel 287 Absatz 1 Unterabsatz 2 genannte Zuverlässigkeitserklärung und die einschlägigen Sonderberichte des Rechnungshofs.

(2) <sup>1</sup>Das Europäische Parlament kann vor der Entlastung der Kommission sowie auch zu anderen Zwecken im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Haushaltsbefugnisse die Kommission auffordern, Auskunft über die Vornahme der Ausgaben oder die Arbeitsweise der Finanzkontrollsysteme zu erteilen. <sup>2</sup>Die Kommission legt dem Europäischen Parlament auf dessen Ersuchen alle notwendigen Informationen vor.

(3) Die Kommission trifft alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Bemerkungen in den Entlastungsbeschlüssen und anderen Bemerkungen des Europäischen Parlaments zur Vornahme der Ausgaben sowie den Erläuterungen, die den Entlastungsempfehlungen des Rates beigelegt sind, nachzukommen.

<sup>1</sup>Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder des Rates erstattet die Kommission Bericht über die Maßnahmen, die aufgrund dieser Bemerkungen und Erläuterungen getroffen wurden, insbesondere über die Weisungen, die den für die Ausführung des Haushalts-

4 Zum exakten Ablauf des Entlastungsverfahrens Art. 147 ff. HO 2012.

5 Vgl. auch Art. 166 Abs. 2 HO 2012.

plans zuständigen Dienststellen erteilt worden sind.<sup>2</sup> Diese Berichte sind auch dem Rechnungshof zuzuleiten.

## I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung entspricht – bis auf die Aufnahme des von Art. 318 Abs. 2 AEUV neu eingeführten Evaluierungsberichts – Art. 276 EGV. Sie geht auf Art. III-409 EVV zurück.

2. **Entlastung.** Die Norm regelt das Verfahren, mit dem die Kommission für ihre Ausführung des Haushaltsplans durch das Parlament entlastet wird, und betrifft insofern die letzte Phase des Haushaltskreislaufs, die nachträgliche Haushaltskontrolle. In Abs. 2 enthält sie darüber hinaus Vorgaben für die begleitende Haushaltskontrolle durch das Parlament.

## II. Entlastung

1. **Entlastung und Entlastungsverfahren, Abs. 1.** Mit der Entlastung werden die externe Kontrolle der Haushaltsführung und damit zugleich der Haushaltskreislauf abgeschlossen. Ihr kommt eine doppelte Funktion zu: In rechnerischer Hinsicht bestätigt sie den Abschluss der Haushaltsrechnung des betreffenden Haushaltsjahres und schafft damit zugleich auch die Grundlage für die Rechnungsabschlüsse der Folgejahre, in politischer Hinsicht bewertet sie die Art und Weise der Haushaltsausführung der Kommission.<sup>1</sup>

Korrespondierend zur ausschließlichen Verantwortlichkeit der Kommission für die Haushaltsführung nach Art. 317 Abs. 1 AEUV ist allein die Kommission Adressat der Entlastung. Sofern das Parlament auch anderen Organen Entlastung erteilt, ist dies keine Entlastung im Sinne des Art. 319 und kann deshalb auch nicht deren Rechtsfolgen erzeugen.<sup>2</sup>

Gegenstand der Entlastung ist nach Abs. 1 die Ausführung des Haushaltsplans durch die Kommission. In Bezug auf die rechnerische Funktion der Entlastung sollte diese Bestimmung durch die Haushaltsordnung konkretisiert werden. Nach Art. 165 Abs. 1 HO 2012 betrifft die Entlastung „die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Union und den sich daraus ergebenden Saldo sowie das Vermögen und die Schulden der Union, wie sie in der Vermögensübersicht dargestellt sind“.

Die Grundlagen des Entlastungsverfahrens werden von Abs. 1 S. 2 ausdrücklich benannt. Neu hinzugekommen ist der Evaluierungsbericht, den die Kommission nach Art. 318 Abs. 2 AEUV zu erstellen hat.

Das Verfahren der Entlastung wird von Abs. 1 nur grob umschrieben und ist im Übrigen in der Haushaltsordnung insbesondere auch im Hinblick auf die Fristen, die von den beteiligten Organen im Interesse einer zügigen Entlastung zu beachten sind, zu konkretisieren.<sup>3</sup> Das Verfahren innerhalb des Parlaments wird in dessen Geschäftsordnung auszugestalten sein.<sup>4</sup> Der Rat ist seit 1977 nur noch empfehlend am Entlastungsverfahren beteiligt.<sup>5</sup> Er beschließt, da nichts anderes bestimmt ist, seine Empfehlungen gemäß Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit. Die eigentliche Entlastung wird vom Parlament erteilt. Es beschließt entsprechend Art. 231 Abs. 1 AEUV mit absoluter Mehrheit. Dabei ist es – bei insofern offenem Wortlaut – nicht verpflichtet, die Entlastung zu erteilen, son-

1 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 319 AEUV Rn. 2; Rossi, EuR 2013, 170, 173 f.; jeweils mwN.

2 Rossi (Fn. 1), 170, 174 ff., dort auch zur aA; wie hier auch Streinz/Niedobitek, Art. 319 AEUV Rn. 8.

3 Vgl. Art. 158 ff. HO 2012.

4 Vgl. Art. 93 iVm Anlage V GO-EP 2015.

5 Zur Entwicklung des Entlastungsverfahrens s. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 151 ff.; ders., EuR 2013, 170, 171 f.

dern kann diese auch **verweigern**.<sup>6</sup> Ob es darüber hinaus auch teilweise oder bedingte Entlastungen aussprechen darf, ist rechtlich bislang nicht geklärt und wohl eher eine politisch zu beantwortende Frage, deren Bedeutung nicht überschätzt werden darf, weil das Parlament konkrete politische Kritik in seine Entlastungsbemerkungen einbringen und ihre Beachtung durch die Kommission nach Abs. 3 UA 2 und Art. 318 Abs. 2 AEUV kontrollieren kann.

- 8 Die Entlastung erfolgt in der **Form** eines einfachen Parlamentsbeschlusses. Dem Beschluss werden eine EntschlieÙung mit den Bemerkungen des Parlaments sowie der Beschluss über die Billigung der Haushaltsrechnung beigelegt. Sämtliche dieser Handlungen des Parlaments werden im Amtsblatt veröffentlicht.<sup>7</sup>
- 9 **2. Rechtsfolgen der Entlastung, Abs. 3.** In Bezug auf die Rechtsfolgen der Entlastung ist zwischen dem Entlastungsbeschluss und etwaigen in der EntschlieÙung enthaltenen Bemerkungen des Parlaments zu differenzieren.
- 10 Hinsichtlich des Entlastungsbeschlusses ist weiterhin zwischen seiner rechnerischen und seiner politischen Funktion zu unterscheiden. In Bezug auf seine **rechnerische Funktion** kommt dem Entlastungsbeschluss insofern **Rechtswirkung** zu, als er die Konten abschließt und die Vermutung für eine ordnungsgemäÙe Haushaltsführung der Kommission und der anderen beteiligten Organe begründet. Es dürfen keine weiteren Haushaltsoperationen für dieses Jahr gebucht oder Rechnungen geändert werden.<sup>8</sup> In Bezug auf seine **politische Funktion** erzeugt der Entlastungsbeschluss dagegen **keine Rechtsfolgen**. Das gilt auch für den Fall seiner **Verweigerung**, die schon wegen abweichender Verfahrensregelung insbesondere nicht in ein Misstrauensvotum nach Art. 234 AEUV umgedeutet werden kann. Die politischen Folgen einer Entlastungsverweigerung können freilich weitreichend sein und – wie am 16.3.1999 – bis zum geschlossenen Rücktritt der Kommission führen.
- 11 Die in der EntschlieÙung enthaltenen **Bemerkungen** des Parlaments sind dagegen mit **eigenständigen Rechtsfolgen** verbunden, die sich aus Abs. 3 sowie auch aus Art. 318 Abs. 2 AEUV ergeben. Nach Abs. 3 muss die Kommission diesen Bemerkungen nachkommen, indem sie alle zweckdienlichen Maßnahmen ergreift. Art. 166 Abs. 1 HO 2012 erstreckt diese Rechtspflicht auch auf die anderen am Haushaltsvollzug beteiligten Organe. Diese Maßnahmen müssen nach Art. 318 Abs. 2 AEUV im nächsten **Evaluierungsbericht** geschildert werden. Bei seinen an die Kommission gerichteten Bemerkungen differenziert das Parlament nach Schwere des festgestellten Mangels und unterscheidet dementsprechend zwischen stets zu befolgenden Aufforderungen, grundsätzlich zu befolgenden Empfehlungen und nur zu prüfenden Vorschlägen.<sup>9</sup>
- 12 **3. Ergänzende Berichtspflichten, Abs. 3 UA 2.** Abs. 3 UA 2 normiert Berichtspflichten der Kommission, die ein entsprechendes Ersuchen des Parlaments oder des Rates voraussetzen. Die Bedeutung dieser Berichtspflichten wird durch die grundsätzliche Verpflichtung der Kommission, zur Umsetzung der Vorgaben des Parlaments und des Rates stets im Evaluierungsbericht nach Art. 318 Abs. 2 AEUV Stellung zu nehmen, abnehmen, aber nicht verloren gehen, denn sie ermöglicht dem Parlament und dem Rat nach wie vor gezielte Nachfragen. Außerdem müssen die Berichte nach Abs. 3 UA 2 S. 2 auch dem Rechnungshof zugeleitet werden, während die Evaluierungsberichte – vorbehaltlich einer entsprechenden Regelung in der Haushaltsordnung – nur dem Parlament und dem Rat vorgelegt werden müssen.

6 Str., wie hier schon Rossi (Fn. 5), S. 158 ff.; KannengieÙer, DÖV 1995, 55, 56; aA GSH/Bieber, Art. 319 AEUV Rn. 12; Streinz/Niedobitek, Art. 319 AEUV Rn. 15; Schwarze/Schoo, Art. 319 AEUV Rn. 9 und 14 gehen vom Recht zur Verweigerung sowie einer Verschiebung aus, Rn. 17 betont das Recht zur Verweigerung ausdrücklich; GHN/Magiera, Art. 319 AEUV Rn. 8 bejaht endgültige Verweigerung. Das Parlament hat der Kommission bislang sechsmal vorläufig bzw. endgültig (für die Haushaltsjahre 1982, 1985, 1996, 2007, 2011 und 2013) die Entlastung verweigert.

7 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 319 AEUV Rn. 13.

8 H.M., vgl. GSH/Bieber, Art. 319 AEUV Rn. 18; differenzierend KannengieÙer (Fn. 6), 56, 58; Rossi (Fn. 5), S. 163.

9 Einzelheiten bei Theato/Graf, Das Europäische Parlament und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 130 f.

**4. Begleitende Haushaltskontrolle, Abs. 2.** Abs. 2 begründet ein umfassendes Auskunftsrecht des Parlaments gegenüber der Kommission, das inhaltlich und zeitlich über das eigentliche Entlastungsverfahren hinausreicht, und legt damit den primärrechtlichen **Grundstein für eine begleitende Haushaltskontrolle**. Es ist allerdings seinem Wortlaut nach auf die Ausgabentätigkeit beschränkt, die freilich regelmäßig im Mittelpunkt des Kontrollinteresses des Parlaments steht. Das Auskunftsrecht kann durch die Haushaltsordnung oder etwa durch eine Vereinbarung zwischen dem Parlament und der Kommission ausgestaltet werden, ohne dass damit eine weitere Berufung des Parlaments auf Abs. 2 ausgeschlossen wäre. Art. 150 HO 2012 sieht ua Vierteljahresberichte vor, die im sog „Notenboom-Verfahren“ im Haushaltskontrollausschuss des Parlaments geprüft werden.<sup>10</sup> Neu eingefügt wurde in Art. 150 Abs. 3 HO 2012 die Pflicht zur Veröffentlichung der Zahlenangaben und des Berichts auf der Website der Kommission. Darüber hinaus sind die Modalitäten der Informationsübermittlung Gegenstand einer Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Parlament und der Kommission.<sup>11</sup>

13

## Kapitel 5

### Gemeinsame Bestimmungen

#### Artikel 320 (ex-Artikel 277 EGV) [Rechnungseinheit Euro]

Der mehrjährige Finanzrahmen und der Jahreshaushaltsplan werden in Euro aufgestellt.

#### I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

**1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 277 EGV an, der zuletzt durch den Vertrag von Amsterdam erheblich modifiziert wurde.<sup>1</sup> Von Art. 277 EGV unterscheidet sich Art. 320 wie auch schon Art. III-410 EVV in zweierlei Hinsicht: Zum einen erstreckt er die Rechnungseinheit über den Haushaltsplan hinaus ausdrücklich auf den mehrjährigen Finanzrahmen. Zum anderen legt er den Euro als Rechnungseinheit primärrechtlich fest, während Art. 277 EGV die Bestimmung der Rechnungseinheit der Haushaltsordnung und insofern dem europäischen Gesetzgeber überlässt.

**2. Haushaltsgrundsatz der Rechnungseinheit.** Art. 320 verankert den **Haushaltsgrundsatz der Rechnungseinheit** und bestimmt zugleich den Euro als maßgebliche Rechnungseinheit.<sup>2</sup> Dieser Festlegung bedarf es, weil nicht alle Mitgliedstaaten den Euro als gemeinschaftliche Währung eingeführt haben. Sobald der Euro als einheitliche Währung in allen Mitgliedstaaten gilt, wird der Norm nur noch deklaratorische Bedeutung zukommen.<sup>3</sup>

#### II. Rechnungseinheit

**1. Grundsatz der Rechnungseinheit.** Dem Wortlaut der Vorschrift nach sind sowohl der mehrjährige Finanzrahmen als auch der Jahreshaushaltsplan in Euro aufzustellen. Die Einbeziehung des mehrjährigen Finanzrahmens in den Regelungsbereich trägt dessen verbindlichem und limitierendem Charakter Rechnung und erleichtert dem Haushaltsgesetzgeber die Einhaltung seiner Vorgaben (→ AEUV Art. 312 Rn. 3, 8). In Bezug auf den Haushaltsplan ist der **Anwendungsbereich** des Art. 320 in zweierlei Hinsicht auszuweiten: Zum einen beschränkt sich die Rechnungseinheit nicht auf die Aufstellung des Haushaltsplans, sondern erstreckt sich auf den gesamten **Haushaltskreislauf** einschließlich des Vollzugs

<sup>10</sup> Vgl. Theato/Graf (Fn. 9), S. 135 f.; Rossi (Fn. 5), S. 149.

<sup>11</sup> Die Rahmenvereinbarung wurde am 20.11.2010 geschlossen, ABl. 2010 L 304/47, nunmehr Anlage XIII zur GO-EP 2015.

<sup>1</sup> Vgl. zur Vorgeschichte GSH/Bieber, Art. 320 AEUV Rn. 3 ff.

<sup>2</sup> Zur Entwicklung der Rechnungseinheit vom US-Dollar (für die EGKS bis 1958) über den belgischen Franc, die an einem Goldwert bemessene „Rechnungseinheit“ (RE), die an einem Währungskorb ausgerichtete „Europäische Rechnungseinheit“ (ERE) und die „European Currency Unit“ (ECU) bis hin zum Euro vgl. Strasser, Die Finanzen Europas, 7. Aufl. 1991, S. 62 ff.

<sup>3</sup> Ähnlich Streinz/Niedobitek, Art. 321 AEUV Rn. 3.

und der Kontrolle. Zum anderen sind im Interesse der Haushaltsklarheit neben dem Jahreshaushaltsplan auch etwaige **Berichtigungshaushaltspläne** oder sonstige zeitlich oder inhaltlich beschränkte Teilhaushaltspläne, sofern solche nach der gemäß Art. 322 AEUV zu erlassenden Haushaltsordnung zulässig sind,<sup>4</sup> in Euro aufzustellen.

- 4 2. **Ausnahmen.** Art. 320 äußert sich nicht zu Ausnahmen vom Grundsatz der Rechnungseinheit. Obwohl Abweichungen im Interesse eines transparenten Haushalts und zur Vermeidung von durch Wechselkursschwankungen ausgelösten Budgetunsicherheiten regelmäßig zu vermeiden sind, erscheint es zulässig, wenn in der Haushaltsordnung eng umgrenzte Ausnahmen normiert werden. Derzeit gestattet Art. 19 Abs. 1 HO 2012, bei der Kassenführung im Sinne von Art. 69 HO 2012 Transaktionen „in anderen Währungen“ vorzunehmen. Die Umrechnung zwischen diesen Währungen und dem Euro erfolgt in diesem Falle nach Maßgabe der Anwendungsbestimmungen für die Haushaltsordnung.<sup>5</sup>
- 5 3. **Festlegung des Euro als Rechnungseinheit.** Die primärrechtliche Festlegung des Euro betrifft ihn nur als Rechnungseinheit und ist insofern unabhängig von seinem Schicksal als Zahlungsmittel.

## Artikel 321 (ex-Artikel 278 EGV) [Transfer von Guthaben]

<sup>1</sup>Die Kommission kann vorbehaltlich der Unterrichtung der zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten ihre Guthaben in der Währung eines dieser Staaten in die Währung eines anderen Mitgliedstaats transferieren, soweit dies erforderlich ist, um diese Guthaben für die in den Verträgen vorgesehenen Zwecke zu verwenden. <sup>2</sup>Besitzt die Kommission verfügbare oder flüssige Guthaben in der benötigten Währung, so vermeidet sie soweit möglich derartige Transferierungen.

<sup>1</sup>Die Kommission verkehrt mit jedem Mitgliedstaat über die von diesem bezeichnete Behörde. <sup>2</sup>Bei der Durchführung ihrer Finanzgeschäfte nimmt sie die Notenbank des betreffenden Mitgliedstaats oder ein anderes von diesem genehmigtes Finanzinstitut in Anspruch.

### I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

- 1 1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung entspricht Art. 278 EGV und knüpft an Art. III-411 EVV an.
- 2 2. **Transferierungen.** Die Norm betrifft Finanztransferierungen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Sie enthält in Abs. 1 eine devisenrechtliche Regelung und in Abs. 2 eine organisationsrechtliche Vorschrift.

### II. Devisentransfer

- 3 1. **Devisentransferierungen, Abs. 1.** Das Finanzierungssystem der Union bringt es mit sich, dass die Union, handelnd insoweit durch die Kommission, über Guthaben in den verschiedenen Währungen der Mitgliedstaaten verfügt. Nach Abs. 1 S. 2 sind **Transferierungen** von einer Währung in eine andere möglichst zu vermeiden. Sind sie gleichwohl erforderlich, muss die Kommission nach UA 1 S. 1 die betroffenen Staaten zunächst informieren und ihnen, dies erschließt sich nur mittelbar, Reaktionsmöglichkeiten einräumen.<sup>1</sup> Wegen der Einführung des Euro in zahlreichen Mitgliedstaaten ist die Norm nur von geringer Bedeutung, mit der Einführung des Euro in allen Mitgliedstaaten wird sie obsolet.
- 4 2. **Zu Transferierungen in Drittwährungen** verhält sich die Norm nicht.<sup>2</sup>
- 5 3. **Organisationsbestimmung, Abs. 2.** Mit Rücksicht auf die **Verwaltungshoheit der Mitgliedstaaten** überlässt es Abs. 2 S. 1 den Mitgliedstaaten, diejenige Behörde zu bezeichnen, mit der die Kommission im Bereich des Finanzwesens zusammenwirkt. Sofern eine solche

<sup>4</sup> Nach Art. 41 HO 2012 können unter bestimmten Voraussetzungen Berichtigungshaushaltspläne aufgestellt werden.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 5, 6 Delegierte VO 1268/2012, ABl. 2012 L 362/1.

<sup>1</sup> Vgl. CR/Waldhoff, Art. 321 AEUV Rn. 1.

<sup>2</sup> Vgl. GSH/Bieber, Art. 321 AEUV Rn. 3.



Bezeichnung nicht erfolgt, werden die Finanzgeschäfte nach Abs. 2 S. 2 mit den Notenbanken, in Deutschland also mit der Bundesbank, abgewickelt. Die Bestimmung beschränkt sich nicht auf Transferierungen nach S. 1, sondern umfasst sämtliche Finanzgeschäfte.<sup>3</sup>

## Artikel 322 (ex-Artikel 279 EGV) [Haushaltsordnung]

(1) Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Anhörung des Rechnungshofs

- a) die Haushaltsvorschriften, in denen insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden;
- b) die Vorschriften, die die Kontrolle der Verantwortung der Finanzakteure und insbesondere der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer regeln.

(2) Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rechnungshofs die Einzelheiten und das Verfahren fest, nach denen die Haushaltseinnahmen, die in der Regelung über die Eigenmittel der Union vorgesehen sind, der Kommission zur Verfügung gestellt werden, sowie die Maßnahmen, die zu treffen sind, um gegebenenfalls die erforderlichen Kassenmittel bereitzustellen.

### I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung korrespondiert mit Art. 279 EGV, unterscheidet sich von dieser Regelung aber wie schon Art. III-412 EVV vor allem in zwei Punkten: Zum einen wird die Haushaltsordnung nun vom Parlament und Rat gemeinsam erlassen; zum anderen entfällt das Einstimmigkeitserfordernis nun auch für die von Abs. 2 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen des Rates zum Eigenmittelsystem. Durch den Vertrag von Nizza war das Einstimmigkeitserfordernis zunächst nur für den Erlass der Haushaltsordnung aufgehoben worden.

2. Haushaltsordnung, Durchführungsbestimmungen. Die Vorschrift ermächtigt zum Erlass der Haushaltsordnung sowie anderer haushaltsrechtlicher Durchführungsbestimmungen. Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich auch auf den Erlass von Finanzvorschriften zentraler Einrichtungen der Union,<sup>1</sup> nicht jedoch auf Vorschriften für Ausgaben, die – wie beim EEF – nicht von der Union, sondern unmittelbar von den Mitgliedstaaten finanziert werden.<sup>2</sup>

### II. Haushaltsordnung, Eigenmittelsystem

1. Haushaltsordnung, Abs. 1. Die primärrechtlichen Vorgaben für den Haushaltskreislauf der EU sind zwingend auf Konkretisierung durch eine Haushaltsordnung angewiesen, wie sich aus den zahlreichen Bezugnahmen auf die „Verordnung nach Art. 322“ ergibt.<sup>3</sup> Aufgrund dieser herausgehobenen Bedeutung für die Durchführung des Haushalts normiert Abs. 1 nicht nur eine Ermächtigung, sondern auch die Verpflichtung, eine Haushaltsordnung zu erlassen. Zugleich ist die Haushaltsordnung – zumindest in Teilen – als materielles Primärrecht der Union zu qualifizieren. Die auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission vom 28.5.2010,<sup>4</sup> an den EUV und AEUV angepasste neue Haushaltsordnung wurde am 25.10.2012 beschlossen und trat zum 1.1.2013 in Kraft.<sup>5</sup> Sie ersetzt nun die HO 2002.<sup>6</sup> Die Anwendungsbestimmungen der neuen Haushaltsordnung wurden im Ok-

3 Vgl. GSH/Bieber, Art. 321 AEUV Rn. 3.

1 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 322 AEUV Rn. 3; GSH/Bieber, Art. 322 AEUV Rn. 10.

2 Vgl. EuGH, Rs C-316/91, Parlament/Rat, Slg 1994, I-625.

3 Vgl. Art. 310 Abs. 2 u. 3 AEUV; Art. 315 Abs. 1 u. 2 AEUV; Art. 316, Art. 317 AEUV.

4 KOM(2010) 260 endg.

5 VO 966/2012 v. 25.10.2012, ABl. 2012 L 298/1.

6 VO 1605/2002 v. 25.6.2002, ABl. 2002 L 248/1; vgl. auch die Durchführungsbestimmungen der Kommission zur HO 2002, VO 2342/2002 v. 23.12.2002, ABl. 2002 L 357/1.

tober 2012 von der Kommission als delegierte Verordnung erlassen und ersetzen die bisherigen Durchführungsbestimmungen.<sup>7</sup>

- 4 Die neue HO 2012<sup>8</sup> entspricht inhaltlich weitgehend der HO 2002. Sie enthält Bestimmungen über die Haushaltsgrundsätze in den Art. 6-35, über die Aufstellung und Gliederung des Haushaltsplans in den Art. 36-52, den Haushaltsvollzug in den Art. 53-100, die Rechnungslegung und -führung in den Art. 141-157, die externe Prüfung und Entlastung in den Art. 158-167, darüber hinaus aber auch über die öffentliche Auftragsvergabe in den Art. 101-120 und Finanzhilfen in den Art. 121-137. Die von Art. 322 Abs. 1 lit. b angesprochenen Vorschriften sind ebenfalls in die Haushaltsordnung integriert.<sup>9</sup>
- 5 Art. 322 Abs. 1 stellt klar, dass die Haushaltsordnung als Verordnung iSv Art. 288 Abs. 2 AEUV erlassen wird. Die Rechtsform der nach Art. 279 EGV erlassenen Haushaltsordnungen war zunächst unklar, erst die HO 2002 wurde explizit als Verordnung iSv Art. 249 Abs. 2 EGV erlassen.<sup>10</sup> Die Haushaltsordnung ist im ordentlichen Verfahren nach Art. 294 AEUV und somit vom Parlament und Rat gemeinsam zu erlassen, wie Art. 322 Abs. 1 S. 1 explizit anordnet. Die **obligatorische Anhörung des Rechnungshofs** dient der Einbeziehung seines Sachverständs. Ihre Unterlassung führt wegen Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift iSv Art. 263 Abs. 2 AEUV zur Nichtigkeit der Haushaltsordnung.
- 6 2. **Bereitstellungsbestimmungen zum Eigenmittelsystem, Abs. 2.** Die Bereitstellungsbestimmungen zum Eigenmittelsystem werden nach Abs. 2 vom Rat erlassen, der mangels anderweitiger Vorschriften gemäß Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Das Parlament ist hier wie der Rechnungshof nur anzuhören. In Wahrnehmung des Art. 322 Abs. 2 ist bislang die Verordnung zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel erlassen worden.<sup>11</sup> Die Verordnung über die einheitliche Regelung für die Erhebung der MwSt-Eigenmittel beruht zwar auf der Vorgängernorm des Art. 322 Abs. 2 AEUV, ist aber noch in Kraft.<sup>12</sup>

## Artikel 323 [Finanzierung der obligatorischen Ausgaben]

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission stellen sicher, dass der Union die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die es ihr ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen.

### I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

- 1 1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung hat kein Äquivalent im EGV, korrespondiert aber mit Art. III-319 EVV/KonvE und Art. 413 EVV. Sie ist Konsequenz der Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren nach Art. 314 AEUV.
- 2 2. **Finanzierung obligatorischer Ausgaben, Haftung.** Die Norm verpflichtet die genannten Organe, die Finanzierung solcher Ausgaben sicherzustellen, die sich **zwingend** aus den Verträgen oder aus sekundärrechtlichen Rechtsakten ergeben, also obligatorische Ausgaben in der früheren Terminologie. Dies sind solche, auf die ein **rechtlicher Anspruch** gegen die Union besteht. Damit garantiert die Norm zugleich die Haftung dieser Organe für etwaige Schäden Dritter.

7 Delegierte VO 1268/2012 v. 29.10.2012, ABl. 2012 L 362/1.

8 Überblicksartig auch Bux, ZfRV 2013, 54.

9 Vgl. Art. 64 ff., Art. 98 ff. HO 2012.

10 Vgl. Streinz/Niedobitek, 2003, Art. 279 EGV Rn. 8.

11 VO 609/2014 v. 26.5.2014, ABl. 2014 L 168/39.

12 VO 1553/1989 v. 29.5.1989, ABl. 1989 L 155/1.

## II. Bedeutung der Norm

Hinsichtlich der Bedeutung der Norm ist zu unterscheiden:

1. **Intraverbundverhältnis.** Für das Intraverbundverhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten lassen sich der Bestimmung **keine rechtlichen Gehalte** entnehmen. Die Art und die Höhe der der Union zur Verfügung stehenden Einnahmen bestimmen sich ausschließlich nach dem System der Eigenmittel, das im Verfahren nach Art. 311 AEUV und somit von den Mitgliedstaaten beschlossen wird. Allenfalls lässt sich der Norm in Ergänzung des Art. 311 Abs. 1 AEUV das an die bezeichneten Organe gerichtete Gebot entnehmen, im Verfahren des Art. 311 Abs. 3 AEUV auf die Finanzierbarkeit der obligatorischen Ausgaben hinzuwirken (zur Dependenz zwischen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen → AEUV Art. 311 Rn. 4; → AEUV Art. 312 Rn. 7, 8).
2. **Interorganverhältnis.** Für das Interorganverhältnis zwischen den genannten Organen erlangt die Bestimmung als **Verteilungsgrundsatz** Bedeutung. Sie verpflichtet die Organe, die zur Verfügung stehenden Einnahmen im Haushaltsverfahren so zu bewilligen, dass jedenfalls die Finanzierung der obligatorischen Ausgaben gesichert ist. Andere Politiken können nur mit den verbleibenden Mitteln finanziert werden. Insofern beschränkt Art. 323 die politische Gestaltungsfreiheit aller drei Organe. Das Parlament wird durch die Bestimmung nicht einseitig benachteiligt, denn es hat im Haushaltsverfahren an Einfluss auf die obligatorischen Ausgaben gewonnen.
3. **Außenverhältnis.** Im Außenverhältnis zu Dritten lässt sich Art. 323 derart als **Haftungsregel** verstehen, dass sich die Union nicht darauf berufen kann, die materiell begründeten Pflichten nicht finanzieren zu können. Als eigene Anspruchsgrundlage kommt die Norm aber nicht in Betracht, vielmehr bestimmen sich etwaige Ansprüche nach Art. 340 AEUV.

## Artikel 324 [Trilog der Präsidenten]

<sup>1</sup>Auf Initiative der Kommission werden im Rahmen der nach diesem Titel vorgesehenen Haushaltsverfahren regelmäßige Treffen der Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission einberufen. <sup>2</sup>Diese treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Abstimmung und Annäherung der Standpunkte der Organe, denen sie vorstehen, zu fördern und so die Durchführung dieses Titels zu erleichtern.

### I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung hat kein Äquivalent im EGV. Sie geht auf die **Gemeinsame Erklärung** des Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30.6.1982 zurück, mit dem der bereits beim EuGH anhängig gemachte Streit um den Haushaltsplan von 1982 beigelegt werden konnte,<sup>1</sup> und hat ihr Vorbild in entsprechenden Regelungen der **Interinstitutionellen Vereinbarungen** von 1988, 1993, 1999 und 2006,<sup>2</sup> die bereits von Art. III-414 EVV konstitutionalisiert wurden.
2. **Trilog.** Die Norm institutionalisiert und konstitutionalisiert das als **Trilog** bezeichnete Treffen der benannten Organpräsidenten und konkretisiert zugleich den **Grundsatz der Organtreue**<sup>3</sup> für das Haushaltsverfahren. Über die vertragliche Zulässigkeit eines „informellen Trilogs“ im Rahmen des ordentlichen Rechtsetzungsverfahrens trifft Art. 324 AEUV keine Aussage.

### II. Trilog

1. **Einberufung des Trilogs, S. 1.** Der Trilog findet nur im **gegenseitigen Einvernehmen** der drei Organpräsidenten statt. Das folgt aus der passivischen Formulierung, die nicht erkennen lässt, wer die Treffen einberuft. Der Kommission wird insofern nur eine koordinieren-

<sup>1</sup> Vgl. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 34 f.

<sup>2</sup> Vgl. Anhang III zur Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6.5.1999, ABl. 1999 C 172/1 sowie Punkte 25, 26, 28, 46 und Anhang II der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17.5.2006, ABl. 2006 C 139/1.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV.

de Initiativaufgabe, nicht aber eine bindende Initiativbefugnis übertragen.<sup>4</sup> Eine solche wäre mit dem durch Gleichberechtigung geprägten Charakter des Trilogs nicht zu vereinbaren.

- 4 Der Trilog findet „im Rahmen der nach diesem Kapitel vorgesehenen Haushaltsverfahren“ statt. Der Plural gibt zu erkennen, dass nicht nur das Haushaltsverfahren im engeren Sinne nach Art. 314 AEUV gemeint ist. Erfasst werden darüber hinaus auch die Aufstellung des mehrjährigen Finanzrahmens nach Art. 312 AEUV,<sup>5</sup> die Überschreitung der monatlichen Zwölfstel im Nothaushaltsverfahren nach Art. 315 AEUV, das Entlastungsverfahren nach Art. 311 AEUV und auch der Erlass der Haushaltsordnung und anderer Finanzvorschriften nach Art. 322 AEUV. Die Formulierung „im Rahmen“ begrenzt den **Anwendungsbereich** des Trilogs auf diese Verfahren, ohne ihn für alle zwingend vorzusehen.
- 5 „Regelmäßig“ bedeutet, dass der Trilog in die periodisch stattfindenden Haushaltsverfahren im jeweils gleichen Verfahrensstadium eingebunden werden soll. Nach der auf Art. 272 EGV zugeschnittenen Interinstitutionellen Vereinbarung von 2006 sowie in der aktuellen Vereinbarung von 2013<sup>6</sup> sind für die Aufstellung des Haushaltsplans mehrere Triloge vorgesehen.
- 6 Es ist davon auszugehen, dass die Präsidenten nach Maßgabe einer den Art. 324 konkretisierenden Geschäftsordnung oder Interinstitutionellen Vereinbarung **vertreten** werden können. In der Vergangenheit ist der Parlamentspräsident durch den Haushaltsberichterstatter und der Kommissionspräsident durch das für Haushalt zuständige Mitglied der Kommission vertreten worden.<sup>7</sup>
- 7 **2. Aufgaben des Trilogs, S. 2.** Die Aufgabe des Trilogs besteht darin, den gesamten Haushaltskreislauf<sup>8</sup> zu erleichtern. Zu diesem Zweck sollen die Präsidenten **kompromissuchend und -fördernd** auf ihre Organe einwirken.
- 8 Als Mittel sind ihnen dabei „alle erforderlichen Maßnahmen“ an die Hand gegeben. Die etwas drastisch wirkende Formulierung verliert insoweit an Schärfe, als sie sich nur auf die *Förderung* der Abstimmung und Annäherung der Standpunkte der Organe und nicht etwa auf deren Erfolg bezieht. Gleichwohl ist zu betonen, dass diese Maßnahmen unter dem **Vorbehalt der primärrechtlichen Befugnisse** der Organe und ihrer Teile stehen und insbesondere auch die Ausgestaltung der organinternen Entscheidungsfindung zu respektieren haben. Im Ergebnis sollen die Präsidenten ihre Organe dazu anhalten, ihre jeweiligen Verfahrensrechte im Haushaltskreislauf entsprechend dem **Grundsatz der Organtreu** mit Rücksicht auf die Rechte der jeweils anderen Organe und vor allem mit dem Ziel auszuüben, den primärrechtlich vorgesehenen Haushaltskreislauf zu ermöglichen. Insofern artikuliert die Bestimmung mittelbar ein **Koordinierungs- und Kooperationsgebot** für die drei am Haushaltsverfahren beteiligten Organe.<sup>9</sup>
- 9 **3. Bewertung des Trilogs und seiner Konstitutionalisierung.** Der Trilog kann trotz seiner Verhandlungserfolge in der Vergangenheit **nicht nur positiv** bewertet werden. Er ermöglicht eine Entscheidungsfindung in den Haushaltsverfahren nicht nur, sondern verschleiert sie zugleich. So war unter der gleichzeitigen normativen Geltung des Art. 272 EGV und der faktischen Beachtung der Interinstitutionellen Vereinbarung nicht immer ersichtlich, in welchem Gremium und in welchem Verfahren welche Entscheidung getroffen wurde und wer dafür verantwortlich war. Damit wird der **Grundsatz der Transparenz** beeinträchtigt – ein Manko, das durch die Öffentlichkeit des regulären Haushaltsverfahrens nicht geheilt wird, wenn hier lediglich eine formale Bestätigung der Ergebnisse des Trilogs stattfindet.

4 Vgl. aber Interinstitutionelle Vereinbarung vom 17.5.2006, ABl. 2006 C 139/1, E 25 Abs. 5.

5 Vgl. auch Art. 312 Abs. 5 AEUV.

6 ABl. 2013 C 373/1.

7 Vgl. Anhang III B Nr. 7 zur Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6.5.1999, ABl. 1999 C 172/1, Anhang II C Nr. 6 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17.5.2006, ABl. 2006 C 139/1.

8 Vgl. Wortlaut: „die Durchführung dieses Titels“.

9 Fischer, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2004, S. 492.

Denn die im Trilog ausgehandelten Kompromisse üben regelmäßig einen faktischen Druck auf die Entscheidungsfindung im Parlament aus.<sup>10</sup>

Vor diesem Hintergrund begegnet die primärrechtliche Kodifizierung des Trilogs Bedenken. Denn während das Verhältnis von Trilog und anderen Konzertierungsverfahren auf der einen Seite und vertraglich festgelegtem Haushaltsverfahren auf der anderen Seite letztlich immer von der **Normenhierarchie** bestimmt war, stehen sich die Haushaltsverfahren und der Trilog formal gleichberechtigt gegenüber. Dadurch wird es den Mitgliedern der am Haushaltsverfahren beteiligten Organe erschwert, sich auf ihre primärrechtlichen Befugnisse zurückziehen zu können.

Zugleich muss die primärrechtliche Kodifizierbarkeit des Trilogs in Frage gestellt werden. Abgesehen davon, dass sein Hauptgegenstand mit der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben entfallen ist, ist er ein **politisches Gremium**, das der Verrechtlichung nur bedingt zugänglich ist. Der Verweis auf Art. 324 wird einen etwaigen politischen Streit nicht schlichten können, zumal sich justitiable Gehalte der Bestimmung letztlich nicht entnehmen lassen. Es handelt sich insofern ausschließlich um **soft law**.<sup>11</sup>

## Kapitel 6 Betrugsbekämpfung

### Artikel 325 (ex-Artikel 280 EGV) [Betrugsbekämpfung; Schutz finanzieller Interessen der Union; OLAF]

(1) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken.

(2) Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.

(3) <sup>1</sup>Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vor Betrügereien.

<sup>2</sup>Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.

(4) Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union beschließen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten.

(5) Die Kommission legt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Maßnahmen vor, die zur Durchführung dieses Artikels getroffen wurden.

### I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung knüpft, korrespondierend mit Art. III-321 <sup>1</sup> EVV/KonVE und Art. III-415 EVV, an Art. 280 EGV an,<sup>1</sup> unterscheidet sich von diesem aber vor allem in zwei Punkten: Zum einen erstreckt Abs. 1 die effektive Schutzwirkung der zu ergreifenden Maßnahmen nun auch auf die Einrichtungen der Union, zum anderen ist der Vorbehalt für das **Strafrecht** und die **Strafrechtspflege** in den Mitgliedstaaten in Abs. 4 entfallen.

<sup>10</sup> Näher Rossi (Fn. 1), S. 240 ff.

<sup>11</sup> Fischer (Fn. 9), S. 492.

<sup>1</sup> Zu Art. 280 EGV vgl. umfassend GS/Prieß/Spitzer, Art. 280 EGV.

2. **Schutz der finanziellen Interessen der Union.** In Konkretisierung des Art. 310 Abs. 6 AEUV verpflichtet die Bestimmung die Union und die Mitgliedstaaten, effektive Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zu ergreifen. Wegen des überwiegend indirekten Vollzugs des Rechts der Union liegt der Schwerpunkt dieser Maßnahmen bei den Mitgliedstaaten, die deshalb über das Effizienzgebot nach Abs. 1 hinaus durch ein Assimilierungsgebot nach Abs. 2 und ein Koordinierungsgebot gemäß Abs. 3 in die Pflicht genommen werden. Die an die Union gerichtete Ermächtigungsgrundlage nach Abs. 4 ermöglicht unter anderem eine Rechtsetzung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts.

## II. Grundsätze

3. **1. Effizienzgebot, Abs. 1.** Das Effizienzgebot verlangt abschreckende und effiziente Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union. Diese Interessen sind berührt, wenn rechtswidrigerweise Einnahmen verkürzt werden, betroffen sind insbesondere Agrarabschöpfungen und Zölle, oder wenn Ausgaben erschlichen werden. Sie sind nicht auf die im Haushaltsplan festgesetzten Mittel beschränkt, sondern erstrecken sich auf alle von der Union oder in ihrem Auftrag durch Dritte verwalteten Finanzmittel.<sup>2</sup> Der Begriff „**Betrügereien**“ ist bewusst in Abgrenzung zum Begriff „**Betrug**“ gewählt worden um auszudrücken, dass er unionsrechtlich und dh weit zu interpretieren ist. **Abschreckende** Maßnahmen können spezialpräventiv oder generalpräventiv wirken. **Effektiv** sind Maßnahmen, die das Verhalten ihrer Adressaten zu beeinflussen vermögen. Das Effizienzgebot verpflichtet die Union und die Mitgliedstaaten gleichermaßen, wie die Aufnahme der „**Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union**“ in Abs. 1 noch einmal betont.
4. **2. Assimilierungsgebot, Abs. 2.** Das Assimilierungsgebot des Abs. 2 soll – ähnlich insofern dem Diskriminierungsverbot beim indirekten Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten – einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union sicherstellen, ohne zu sehr in die nationalen Rechtsordnungen einzugreifen. Es verpflichtet allerdings alle staatlichen Gewalten gleichermaßen und verliert deshalb auch dann nicht an Bedeutung, wenn die Union von der Ermächtigung nach Abs. 4 ausgiebig Gebrauch macht.
5. **3. Koordinierungsgebot, Abs. 3.** Das Koordinierungsgebot richtet sich nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern nimmt gemäß S. 2 auch die Kommission in die Pflicht. Von besonderer Bedeutung ist dabei das 1999 errichtete<sup>3</sup> **Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)**,<sup>4</sup> das seine Tätigkeiten aufgrund einer Reihe von Rechtsvorschriften ausübt.<sup>5</sup> Die Untersuchungen des Amts erstrecken sich auch auf die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank.<sup>6</sup>
6. **4. Ermächtigungsgrundlage, Abs. 4.** Eine Beschränkung auf bestimmte Maßnahmen ist in der Ermächtigungsgrundlage nicht vorgesehen. In Betracht kommen deshalb ua Verordnungen und Richtlinien iSd Art. 288 AEUV. Der bisherige Vorbehalt für das **Strafrecht und die Strafrechtspflege** ist entfallen, so dass diese Aspekte künftig auf Art. 325 Abs. 4 gestützt werden können. Bislang sind hier die Regelungen der dritten Säule maßgeblich gewesen.

2 Vgl. Streinz/Satzger, Art. 325 AEUV Rn. 5 mwN.

3 Beschluss der Kommission 1999/352 v. 28.4.1999, ABl. 1999 L 136/20, geändert durch Beschluss der Kommission 2013/473/EU, ABl. 2013 L 257/19.

4 Office Européen de Lutte Anti-Fraude.

5 S. insbes. VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.9.2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der VO (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates, ABl. 2013 L 248/1; Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission auf der einen und OLAF auf der anderen Seite v. 25.5.1999, ABl. 1999 L 136/15.

6 EuGH, Rs C-11/00, Kommission/EZB, u. Rs C-15/00, Kommission/EIB, Urteile v. 10.7.2003, ABl. 2003 C 213/1.

5. Berichtspflicht der Kommission, Abs. 5. Die von Abs. 5 normierte Berichtspflicht der Kommission unterstreicht die **Kontrollbefugnisse der Haushaltsbehörde**. Innerhalb des Parlaments wird die Kontrolle durch den Haushaltskontrollausschuss ausgeübt.<sup>7</sup>

### Titel III Verstärkte Zusammenarbeit

#### Vor Art. 326 ff.

Die die Rahmenvorschrift des Art. 20 EUV konkretisierenden Art. 326 ff. AEUV entsprechen weitgehend den Art. 27a bis e, Art. 40 ff. und 43 ff. EUV aF sowie Art. 11 und 11a EGV. Wenngleich die zwischen der GASP und der PJZS differenzierenden Regelungen nunmehr vereinheitlicht und dem neuen Gefüge der Union angepasst worden sind, nimmt die immer noch intergouvernemental geprägte GASP weiterhin eine Sonderstellung ein, so dass die VZ im Bereich der GASP besonderen Voraussetzungen unterliegt. Gleichwohl ist bemerkenswert, dass die VZ nunmehr weitgehend einheitlichen Regeln unterliegt. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Vorschriften der Verträge über die VZ sich durch ein Mehr an Übersichtlichkeit und Stringenz auszeichnen.<sup>1</sup>

#### Artikel 326 (ex-Artikel 27a bis 27e, 40 bis 40b und 43 bis 45 EUV sowie ex-Artikel 11 und 11a EGV) [Nichtbeeinträchtigung des Unionsrechts]

Eine Verstärkte Zusammenarbeit achtet die Verträge und das Recht der Union.

<sup>1</sup>Sie darf weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen. <sup>2</sup>Sie darf für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten weder ein Hindernis noch eine Diskriminierung darstellen noch darf sie zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Art. 326 AEUV entspricht inhaltlich Art. 43 EUV aF und ist weitgehend identisch mit Art. 1 III-416 EVV.

Abs. 1 gibt in kurzer und prägnanter Weise die **Schranken der VZ** wieder, die sich bereits in Art. 43 lit. b) bis d) EUV aF fanden. Die VZ bleibt in die Verträge und in den institutionellen Rahmen der Union eingebunden, so dass sie – wie in Art. 20 Abs. 1 UA 2 EUV klar gestellt wird – ausschließlich der Verwirklichung der Ziele der Union zu dienen hat. Die VZ darf sich nicht auf Bereiche erstrecken, die unter die **ausschließliche Zuständigkeit** der Union fallen (Art. 20 Abs. 1 UA 1 EUV, Art. 329 Abs. 1 UA 1 S. 1 AEUV). Der Begriff „Recht der Union“ ist identisch mit dem des „**Besitzstandes**“ der Union, den es selbstverständlich zu wahren gilt.<sup>1</sup>

Abs. 2 entspricht Art. 43 lit. e) und f.) EUV aF Auch heute bildet der **Binnenmarkt** den Kern des Besitzstandes der Union, so dass es dieser ausdrücklichen Regelungen im Grunde nicht bedurft hätte. Ebenso verhält es sich in Bezug auf S. 2, da **ungehinderter und nicht-diskriminierender Handel** sowie das **Verbot von Wettbewerbsverzerrungen** wesentliche Bestandteile eines Binnenmarkts sind. Die VZ darf nicht ein größeres wirtschaftliches und soziales Gefälle innerhalb der Union zur Folge haben, mithin nicht zu Nachteilen für die in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht weniger entwickelten MS führen.<sup>2</sup> Neu im Vergleich zu Art. 43 lit. e) EUV aF ist die Einbeziehung des „**territorialen Zusammenhalts**“. Auch diese Hervorhebung ist überflüssig, gehört die Wahrung des territorialen Zusammenhalts doch zu den Zielen der Union (Art. 3 Abs. 3 UA 3 EUV), der mithin nach Maßgabe von Abs. 1 ohnehin zu achten ist.

<sup>7</sup> Vgl. Anlage XI und Anlage XCII der GO-EP.

<sup>1</sup> Zum EUV vgl. CR/Ruffert, Art. 20 EUV Rn. 1 ff.

<sup>2</sup> Umfassend zur Definition H.P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, § 5/7-27.

<sup>3</sup> GHN/Blanke, Art. 20 EUV Rn. 38, 54.